



**INFORME  
AL PARLAMENTO  
2013**



**DEFENSOR DEL PUEBLO  
ANDALUZ**

**INFORME  
AL PARLAMENTO  
2013**

**INFORME DEL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ  
AL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA  
SOBRE LA GESTIÓN REALIZADA DURANTE 2013**

**Andalucía 2014**



## ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	<b>13</b>
<b>SECCIÓN PRIMERA:</b> .....	<b>19</b>
<b>LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES ESTATUTARIOS Y CONSTITUCIONALES DE LAS PERSONAS A TENOR DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA</b> .....	<b>19</b>
<b>I.- EL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ ANTE LA CRISIS ECONÓMICA.</b> .....	<b>21</b>
ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN EN BASE A LAS QUEJAS RECIBIDAS. ....	25
LAS ACTUACIONES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ EN RELACIÓN A LA CRISIS ECONÓMICA. ....	99
<b>II.- LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES DE LAS PERSONAS.</b> .....	<b>147</b>
LOS DERECHOS DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS EN EL ACTUAL CONTEXTO DE CRISIS ECONÓMICA Y CONTENCIÓN DEL GASTO PÚBLICO. ....	147
DERECHOS RELATIVOS A LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO. ....	151
DERECHO A LA CULTURA. ¿PROPIEDAD INTELECTUAL VS. NUEVAS TECNOLOGÍAS?. ....	155
EXTENSIÓN DEL SERVICIO DE COMEDOR ESCOLAR PARA EL ALUMNADO EN SITUACIÓN DE ESPECIAL VULNERABILIDAD. ....	160
EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO. ....	167
EL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA Y A UN PROCESO JUDICIAL CON GARANTÍAS. ....	178
EL DERECHO A LA VIVIENDA. ....	180
EL DERECHO A LA PRESTACIÓN DE UNOS SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL DE CALIDAD. ....	190
EL DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD. ....	195
<b>SECCIÓN SEGUNDA:</b> .....	<b>201</b>
<b>ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES PLANTEADAS EN LAS QUEJAS</b> .....	<b>201</b>
<b>I.- EMPLEO PÚBLICO, TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL</b> .....	<b>203</b>
1. INTRODUCCIÓN. ....	203
2. ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE. ....	217
2. 1. Personal de la Administración General de la Junta de Andalucía. ....	218
2. 1. 1. Selección, Acceso y Provisión. ....	218
2. 1. 2. Derechos y Deberes. ....	232
2. 2. Personal Docente. ....	239
2. 2. 1. Condiciones de Trabajo. ....	239
2. 3. Personal Sanitario ....	244
2. 3. 1. Acceso, provisión, carrera. ....	244
2. 3. 2. Condiciones de trabajo. ....	250
2. 4. Personal de Entidades Instrumentales de la Junta de Andalucía. ....	257
2. 4. 1. Selección, acceso y provisión. ....	257
2. 4. 2. Retribución, Derechos y Deberes. ....	264
2. 5. Personal de Administración Local. ....	265
2. 5. 1. Acceso, Provisión y Carrera. ....	265
2. 5. 2. Condiciones Laborales. ....	283
2. 6. Trabajo. ....	287
2. 6. 1. Políticas Activas de Empleo. ....	290
2. 6. 2. Mediación en conflictos laborales. ....	301
2. 6. 3. Las ayudas sociolaborales a los trabajadores de empresas en crisis. ....	306
2. 7. Seguridad Social. ....	309
<b>II.- URBANISMO, OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES.</b> .....	<b>311</b>

1. INTRODUCCIÓN.....	311
2. ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE.....	315
2.1. Urbanismo.....	315
2.1.1. Ordenación del territorio y planeamiento urbanístico.....	315
2.1.2. Gestión urbanística.....	318
2.1.3. Disciplina urbanística.....	321
2.1.3.1. Deber de conservación de los propietarios en orden a mantener las debidas condiciones de seguridad, salubridad y ornato público.....	321
2.1.3.2. Obras sin ajustarse a la licencia concedida.....	323
2.1.3.3. Obras sin licencia.....	328
2.1.3.4. Obras en suelo no urbanizable.....	330
2.1.4. Silencio ante solicitud de información urbanística.....	332
2.1.5. Otras cuestiones.....	335
2.1.5.1. Procedimiento de nulidad de Plan Parcial solicitado por una entidad ecologista.....	335
2.1.5.2. Dejación municipal ante una denuncia de usurpación de dominio público.....	336
2.2. Obras Públicas y Transportes.....	338
2.2.1. Obras públicas y expropiaciones.....	338
2.2.1.1. Deficiencias en carreteras y caminos públicos.....	338
2.2.1.2. Deficiencias en barrios y otros núcleos de población.....	340
2.2.1.3. Expropiaciones.....	345
2.2.1.4. Retrasos y dilaciones en la tramitación de los expedientes de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.....	348
2.2.1.5. Medidas adoptadas para evitar inundaciones.....	354
2.2.2. Tráfico y transportes.....	357
2.2.2.1. Irregularidades en los procedimientos sancionadores por multas de tráfico.....	357
2.2.2.2. Problemas con la regulación del tráfico en nuestras ciudades y vías públicas.....	362
2.2.2.3. Servicio público de viajeros.....	367
2.2.2.4. Pasos a nivel.....	373
<b>III.- CULTURA Y DEPORTES.....</b>	<b>375</b>
1. INTRODUCCIÓN.....	375
2. ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE.....	377
2.1. Cultura.....	377
2.1.1. La necesidad de estímulo de la actividad cultural en Andalucía.....	377
2.1.2. La incidencia de la Ley de Transparencia en el ámbito de la cultura.....	379
2.1.3. Los impagos de las Administraciones Públicas en el ámbito de la cultura.....	381
2.2. Deporte.....	382
2.2.1. Las medidas de seguridad en las instalaciones deportivas de Andalucía.....	382
2.2.2. Convalidación de titulaciones por determinadas Federaciones Deportivas.....	383
<b>IV.- EDUCACIÓN.....</b>	<b>385</b>
1. INTRODUCCIÓN.....	385
2. ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE.....	388
2.1. Enseñanza no universitaria.....	388
2.1.1. Educación Infantil de 0-3 años.....	388
2.1.1.1. Planificación y organización.....	390
2.1.1.2. Escolarización y admisión del alumnado.....	394
2.1.2. Ordenación Educativa: Escolarización del alumnado.....	409
2.1.3. Edificios Escolares.....	426
2.1.3.1. Instalaciones y construcciones de nuevos centros.....	427
2.1.3.2. Conservación y equipamiento.....	430
2.1.4. Comunidad educativa.....	438
2.1.4.1. Alumnado: Convivencia en los centros escolares.....	438
2.1.4.2. Administración Educativa: Servicios Complementarios.....	444
2.1.5. Equidad en la Educación.....	451
2.1.5.1. Educación Especial.....	452
2.1.5.2. Educación Compensatoria.....	472

2. 1. 6. Formación Profesional.....	480
2. 1. 7. Enseñanzas de Régimen Especial: Música.....	484
2. 2. Enseñanza universitaria.....	498
2. 2. 1. De las becas para estudiantes de enseñanzas universitarias.....	499
2. 2. 2. De la situación de las becas Erasmus.....	508
2. 2. 3. De la exención de precios públicos universitarios por matrícula de honor en Formación Profesional.....	512
<b>V.- MEDIO AMBIENTE.....</b>	<b>515</b>
1. INTRODUCCIÓN.....	515
2. ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE.....	518
2. 1. Medio ambiente.....	518
2. 1. 1. Contaminación acústica.....	518
2. 1. 1. 1. Interpretación del Decreto 6/2012.....	518
2. 1. 1. 2. Quejas que tienen su origen en el ruido generado por negocios de hostelería.....	519
2. 1. 1. 3. Otras cuestiones relacionadas con la contaminación acústica.....	535
2. 1. 2. Sanidad y salubridad ambiental.....	544
2. 1. 3. Contaminación de residuos urbanos.....	549
2. 1. 3. 1. Recogida de pilas y baterías de uso doméstico.....	549
2. 1. 3. 2. Recogida de aceites de uso doméstico.....	551
2. 1. 4. Protección de la fauna y la flora.....	553
2. 1. 5. Protección ambiental del territorio.....	555
2. 1. 6. Vertido de aguas residuales urbanas: Vertido Cero.....	557
2. 2. Agricultura y Pesca.....	564
<b>VI.- JUSTICIA, PRISIONES, EXTRANJERÍA Y POLÍTICA INTERIOR.....</b>	<b>571</b>
1. INTRODUCCIÓN.....	571
2. ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE.....	573
2. 1. Quejas motivadas por dilaciones indebidas.....	573
2. 1. 1. Panorámica por provincias.....	574
2. 1. 2. Los Juzgados de lo Social.....	602
2. 1. 3. Los Registros Civiles.....	606
2. 1. 4. Los Juzgados de Paz.....	608
2. 1. 5. Otras cuestiones relacionadas con el funcionamiento de la Administración de Justicia.....	609
2. 1. 5. 1. Medios materiales.....	610
2. 1. 5. 2. Peritos Judiciales.....	613
2. 1. 5. 3. Indemnizaciones a las víctimas andaluzas de acciones de terrorismo.....	617
2. 2. Abogacía y Asistencia Jurídica Gratuita.....	619
2. 2. 1. Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita.....	620
2. 2. 2. Colegios de Abogados.....	622
2. 2. 3. Retrasos en los pagos del Turno de Oficio.....	633
2. 3. Actuaciones Penitenciarias.....	636
2. 3. 1. Cuestiones planteadas en las quejas recibidas.....	636
2. 3. 2. Traslados.....	637
2. 3. 3. Permisos y clasificaciones de grado.....	639
2. 3. 4. Discrepancia con resoluciones judiciales.....	641
2. 3. 5. Indultos.....	642
2. 3. 6. Asistencia sanitaria.....	644
2. 4. Actuaciones en materia de extranjería.....	652
2. 5. Política Interior.....	658
<b>VII.- VIVIENDA.....</b>	<b>667</b>
1. INTRODUCCIÓN.....	667
2. ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE.....	673
2. 1. Necesidad de Vivienda.....	674
2. 2. Procedimiento de adjudicación de viviendas.....	688
2. 3. Viviendas protegidas.....	693

2. 3. 1. Impago de las cuotas de comunidad por parte de las entidades financieras titulares de viviendas protegidas.....	693
2. 3. 2. Viviendas protegidas en mal estado.....	696
2. 4. Ayudas a la adquisición de vivienda.....	702
2. 4. 1. Ayudas al alquiler.....	703
2. 4. 1. 1. Ayudas al alquiler para inquilinos.....	703
2. 4. 1. 2. Ayuda para propietarios que ceden sus viviendas en arrendamiento.....	707
2. 4. 1. 3. Ayudas para la rehabilitación de viviendas.....	715
2. 5. Procedimientos de ejecución hipotecaria.....	720
2. 5. 1. Mediaciones con entidades financieras.....	721
2. 5. 2. Ejecuciones hipotecarias.....	724
2. 5. 3. Embargos de vivienda por deudas con la Seguridad Social.....	727
2. 6. Otras cuestiones en materia de vivienda.....	731
2. 6. 1. Bajada del precio del alquiler de las viviendas de promoción pública.....	731
2. 6. 2. Permutas de viviendas protegidas.....	732
2. 6. 3. Impago de las rentas de alquiler por parte de los arrendatarios de viviendas de promoción pública.....	736
2. 6. 4. Descalificación de viviendas protegidas: exigencia devolución ayudas no recibidas.....	738
<b>VIII.- CONSUMO.....</b>	<b>745</b>
1. INTRODUCCIÓN.....	745
2. ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE.....	748
2. 1. Servicios de interés general.....	748
2. 1. 1. Energía.....	748
2. 1. 2. Suministro domiciliario de agua.....	753
2. 1. 3. Telefonía e internet.....	754
2. 1. 4. Servicios financieros.....	757
2. 1. 4. 1. Cláusulas abusivas.....	759
2. 1. 4. 2. Mediaciones con entidades financieras.....	766
2. 1. 4. 3. Índices de Referencia de Préstamos Hipotecarios (IRPH).....	768
2. 1. 4. 4. Productos financieros complejos.....	771
2. 2. Otras cuestiones relacionadas con Consumo.....	772
<b>IX.- SALUD.....</b>	<b>777</b>
1. INTRODUCCIÓN.....	777
2. ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE.....	781
2. 1. Salud Pública.....	781
2. 2. Atención Primaria.....	783
2. 3. Atención especializada.....	785
2. 3. 1. Mala praxis asistencial.....	786
2. 3. 2. Demoras asistenciales.....	791
2. 3. 3. Otras.....	801
2. 4. Urgencias y Emergencias.....	802
2. 5. Derechos de los usuarios.....	808
2. 5. 1. El derecho a la asistencia sanitaria del Sistema Sanitario Público.....	808
2. 5. 2. El derecho a la intimidad y a la confidencialidad de los datos de salud.....	822
2. 5. 3. Derecho a realizar la declaración de voluntad vital anticipada.....	824
2. 6. Centros.....	824
2. 7. Farmacia.....	827
2. 8. Salud Mental.....	835
2. 9. Adicciones.....	845
<b>X.- DEPENDENCIA Y SERVICIOS SOCIALES.....</b>	<b>855</b>
1. INTRODUCCIÓN.....	855
2. ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE.....	857
2. 1. Dependencia.....	857
2. 1. 1. Servicio de ayuda a domicilio.....	864



2. 1. 2. Servicio de atención residencial.....	869
2. 1. 3. Prestación económica para cuidados en el entorno familiar. ....	871
2. 1. 4. Pagos fraccionados.....	873
2. 1. 5. Mociones municipales.....	880
2. 2. Discapacitados. ....	881
2. 2. 1. Discapacidad en tiempos de crisis.....	881
2. 2. 2. Valoración y calificación del grado de discapacidad. ....	884
2. 2. 3. Demoras en los procedimientos de valoración de la discapacidad.....	888
2. 2. 4. Discapacidad e Incapacidad permanente.....	888
2. 2. 5. Asociaciones de discapacitados. ....	891
2. 2. 6. Lengua de signos.....	892
2. 3. Servicios sociales.....	893
2. 4. Programa de solidaridad. ....	902

**XI.- ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS Y ORDENACIÓN ECONOMICA..... 915**

1. INTRODUCCIÓN.....	915
2. ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE.....	917
2. 1. Administraciones tributarias. ....	917
2. 1. 1. Subidas de impuestos. ....	917
2. 1. 2. La dación en pago, una opción ante el desahucio no exenta de consecuencias tributarias.....	919
2. 1. 3. Retrasos en la devolución de ingresos indebidos. ....	927
2. 1. 4. Liquidación de tasa municipal por informe no solicitado. ....	929
2. 2. Ordenación económica. ....	934
2. 2. 1. Comercio. Necesidad de adaptación de ordenanzas sobre venta ambulante. ....	934
2. 2. 2. Subvenciones. ....	940
2. 3. Administraciones Públicas.....	941
2. 3. 1. Sobre la reforma de la Administración Local. ....	941
2. 3. 2. Acceso electrónico a ordenanzas municipales. ....	943
2. 3. 3. Contratación con el sector público. ....	947

**XII.- POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO..... 951**

1. INTRODUCCIÓN.....	951
2. ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE Y DE OTRAS ACTUACIONES DE ESTA DEFENSORÍA. ....	956
2. 1. Integración de la Perspectiva de Género.....	956
2. 2. Lenguaje no sexista.....	958
2. 3. Empleo.....	959
2. 4. Transportes. ....	972
2. 5. Universidades, Deporte y Consumo.....	974
2. 5. 1. Universidad: becas para el estudio de sus hijas.....	974
2. 5. 2. Igualdad en el deporte. ....	975
2. 5. 3. Consumo. ....	976
2. 5. 3. 1. Entidades financieras.....	976
2. 5. 3. 2. Suministro eléctrico.....	978
2. 6. Educación y personas menores. ....	978
2. 7. Igualdad de género y Prisiones. ....	982
2. 7. 1. Violencia de género. ....	982
2. 7. 2. Peculiaridades de género.....	984
2. 7. 3. Delitos con sujeto pasivo femenino y sujeto activo masculino. ....	984
2. 8. Vivienda.....	984
2. 9. Salud. ....	988
2. 10. Bienestar Social: Servicios Sociales y Dependencia. ....	1000
2. 10. 1. Servicios Sociales. ....	1000
2. 10. 2. Dependencia. ....	1006
2. 11. Violencia de Género. ....	1008
2. 11. 1. Ayudas Sociales y Económicas a las Víctimas. ....	1008

2. 11. 2. Protección legal y jurídica a las víctimas.....	1010
2. 11. 3. Derecho a la identidad de género.....	1017
<b>SECCIÓN TERCERA:.....</b>	<b>1019</b>
<b>LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MENORES.....</b>	<b>1019</b>
1. INTRODUCCIÓN.....	1021
2. MENORES EN SITUACIÓN DE RIESGO.....	1024
3. MENORES MALTRATADOS.....	1028
4. DECLARACIÓN DE DESAMPARO. TUTELA Y GUARDA ADMINISTRATIVA.....	1030
5. ACOGIMIENTO RESIDENCIAL.....	1035
6. ACOGIMIENTO FAMILIAR.....	1040
7. ADOPCIONES.....	1044
8. RESPONSABILIDAD PENAL DE MENORES.....	1053
9. MENORES CON NECESIDADES ESPECIALES.....	1060
10. MENORES INMIGRANTES.....	1065
11. EL DERECHO A LA PROPIA IMAGEN DE MENOR, AL HONOR, Y A LA INTIMIDAD PERSONAL Y FAMILIAR.....	1067
12. MENORES Y LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN.....	1069
13. LITIGIOS FAMILIARES.....	1072
14. CULTURA, DEPORTE Y OCIO.....	1079
<b>SECCIÓN CUARTA:.....</b>	<b>1089</b>
<b>QUEJAS NO ADMITIDAS Y SUS CAUSAS.....</b>	<b>1089</b>
I. DE LAS QUEJAS REMITIDAS A OTRAS INSTITUCIONES SIMILARES.....	1093
II. DE LAS QUEJAS RECHAZADAS Y SUS CAUSAS.....	1111
<b>SECCIÓN QUINTA:.....</b>	<b>1169</b>
<b>LA COLABORACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CON LA INSTITUCIÓN.....</b>	<b>1169</b>
<b>SECCIÓN SEXTA:.....</b>	<b>1181</b>
<b>RELACIONES INSTITUCIONALES.....</b>	<b>1181</b>
I.- RELACIONES CON EL PARLAMENTO.....	1183
II.- RELACIONES CON EL DEFENSOR DEL PUEBLO DE LAS CORTES GENERALES Y CON LOS COMISIONADOS PARLAMENTARIOS AUTONÓMICOS.....	1184
III.-RELACIONES CON OTRAS INSTITUCIONES AFINES.....	1187
IV.-RELACIONES DE COLABORACIÓN CON ASOCIACIONES Y AGENTES SOCIALES.....	1188
V.- OTRAS RELACIONES INSTITUCIONALES.....	1191
VI.-ENTIDADES QUE COLABORAN CON EL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ EN LA PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES DE LA CIUDADANÍA EN ANDALUCÍA.....	1193
VII.- OTRAS ACTIVIDADES.....	1198
VIII.- INDICADORES DE LA CARTA DE SERVICIOS.....	1199
<b>SECCIÓN SÉPTIMA:.....</b>	<b>1201</b>
<b>OFICINA DE INFORMACIÓN.....</b>	<b>1201</b>
1. INTRODUCCIÓN.....	1203
2. INTERVENCIONES REALIZADAS POR PARTE DE LA OFICINA DE INFORMACIÓN.....	1203
3. DATOS ESTADÍSTICOS SOBRE LAS CONSULTAS.....	1210
3. 1. Total de consultas tramitadas a lo largo del año. Comparativa con años anteriores.....	1211
3. 2. Distribución mensual de las consultas recibidas.....	1212
3. 3. Distribución de consultas en atención al canal de comunicación empleado.....	1213

3. 4.	Distribución de consultas por materias.....	1215
3. 5.	Distribución de consultas por materias y sexo.....	1217
3. 6.	Distribución de consultas por materias y provincias.....	1218
3. 7.	Distribución de consultas en función del tipo de actuación llevada a cabo.....	1221
4.	ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES PLANTEADAS EN LAS CONSULTAS.....	1222
5.	TELÉFONO DEL MENOR.....	1230
5. 1.	Total de consultas recibidas por el Teléfono del Menor.....	1230
5. 2.	Distribución mensual de las consultas recibidas.....	1231
5. 3.	Distribución de consultas por materias.....	1232
5. 4.	Distribución de consultas por materias y sexo.....	1233
5. 5.	Distribución de consultas por materias y provincias.....	1234
6.	REDES SOCIALES Y PÁGINA WEB.....	1235
6. 1.	Facebook. <a href="http://www.facebook.com/DefensordelPuebloAndaluz">www.facebook.com/DefensordelPuebloAndaluz</a> .....	1236
6. 1. 1.	Evolución del número de fans.....	1236
6. 1. 2.	Perfil de nuestros fans.....	1237
6. 1. 3.	Procedencia geográfica de nuestros fans.....	1237
6. 1. 4.	Actividad registrada en la página y alcance de publicaciones.....	1238
6. 1. 5.	Alcance de publicaciones en atención a la materia tratada.....	1239
6. 2.	Twitter: @DefensorAndaluz.....	1240
6. 3.	Tuenti.....	1242
6. 4.	YouTube.....	1243
6. 4. 1.	Evolución.....	1243
6. 4. 2.	Perfil de usuarios/as.....	1243
6. 4. 3.	Lugares desde donde se reproducen nuestros vídeos.....	1243
6. 4. 4.	Interacciones.....	1244
6. 4. 5.	Temas con mayor acogida.....	1244
6. 5.	Sitio web.....	1245

**ANEXO:..... 1249**

**DATOS ESTADÍSTICOS ..... 1249**

I.-	DISTRIBUCIÓN POR MATERIAS.....	1251
II.-	RESUMEN DE GESTIÓN DE LAS QUEJAS ( 2013 ).....	1253
III.-	CAUSAS DE CIERRE DE LAS QUEJAS ( 2013 ).....	1254
IV.-	CAUSAS DE NO ADMISIÓN ( 2013 ).....	1255
V.-	RESOLUCIONES MÁS SIGNIFICATIVAS Y CAUSAS DE CONCLUSIÓN ( 2013 ).....	1256
VI.-	DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA ( 2013 ).....	1257
VII.-	DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA Y POR MATERIAS ( 2013 ).....	1258
VIII.-	PROCEDENCIA DE LAS QUEJAS POR MUNICIPIOS ( 2013 ).....	1259
IX.-	DISTRIBUCIÓN PONDERADA DE QUEJAS ( 2013 ).....	1272
X.-	DISTRIBUCIÓN DE QUEJAS POR SUB-MATERIAS.....	1273
XI.-	RELACIÓN QUEJAS-FIRMANTES POR MATERIAS.....	1279
XII.-	DISTRIBUCIÓN DE QUEJAS SEGÚN MATERIA POR SEXO.....	1280
XIII.-	DISTRIBUCIÓN DE QUEJAS SEGÚN PROVINCIA POR SEXO.....	1281
XIV.-	DISTRIBUCIÓN MENSUAL DE QUEJAS.....	1282
XV.-	REGISTRO GENERAL.....	1283
XVI.-	DATOS DE ACCESO POR INTERNET.....	1284
XVII.-	ENTIDADES AFECTADAS EN LAS QUEJAS 2.013.....	1285
XVIII.-	DESGLOSE POR MATERIAS DEL TOTAL DE ENTIDADES AFECTADAS.....	1293



# **PRESENTACIÓN**



## PRESENTACIÓN

Con la presentación al Parlamento de Andalucía de la Memoria Anual de actividades del Defensor del Pueblo Andaluz correspondiente al año 2013, cumplimos con el deber legal de informar a la Cámara Andaluza de la gestión de esta Institución en dicho ejercicio, a la vez que se da a conocer a la ciudadanía y administraciones públicas nuestras actuaciones, valoraciones y consideraciones para la protección y defensa de los derechos y libertades, constitucionales y estatutarios, de todos los ciudadanos y ciudadanas de Andalucía.

Este ejercicio del año 2013 ha estado caracterizado, además, por ser el de inicio del sexto mandato de esta Institución, habiéndose desarrollado en este año, con absoluta normalidad, el proceso de renovación institucional que culminó con la designación del Defensor del Pueblo Andaluz y sus Adjuntías para este nuevo mandato.

Es por ello que el Informe que presentamos tiene añadida una especial significación por integrar las actuaciones e intervenciones que han desarrollado los dos equipos de dirección que han estado al frente de la Institución en este año y que tienen un idéntico denominador común: defender y proteger los derechos y libertades de todas las personas en Andalucía. Y, en esta tarea, quiero dejar constancia desde el preámbulo de este Informe de mi reconocimiento y gratitud a la labor desarrollada por mi antecesor en las funciones de Defensor del Pueblo Andaluz, D. José Chamizo de la Rubia, por su tenaz y comprometida labor desarrollada al frente de esta Institución.

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

El Informe sigue comprendiendo, en la *Sección Primera*, una valoración general de los derechos constitucionales, en las que manifestamos nuestro parecer sobre la situación en que se encuentra el nivel de protección de los mismos, a través del comentario de aspectos concretos relacionados con el ejercicio de estos derechos y libertades. Un año más el Defensor del Pueblo Andaluz se ve precisado de dedicar este apartado del Informe a comentar las consecuencias que la situación de crisis económica está teniendo en el ámbito de los derechos de la ciudadanía en nuestra Comunidad Autónoma, valorando sus consecuencias y realizando diversas propuestas que permitan paliar los efectos perjudiciales que esta situación está produciendo en sectores cada vez más amplios de nuestra sociedad.

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

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

En el resto de secciones en que se estructura el presente Informe, se contienen los comentarios, datos e indicadores que reflejan la actividad de esta Institución en el año 2013 en cuanto a las quejas remitidas y rechazadas, la colaboración obtenida de las Administraciones Públicas, las relaciones institucionales y actividades desarrolladas y los datos estadísticos. Finalmente, en la Sección Séptima, se contiene un relato de la actividad desarrollada por la Oficina de Información, unidad que aporta la relación más directa y personal de esta Institución con la ciudadanía.

Con el Informe que presentamos se culmina la rendición formal de cuentas del quinto mandato de la Institución y se inicia la que este Comisionado asume ante el Parlamento de Andalucía y la ciudadanía por el periodo correspondiente al sexto mandato para el que he sido designado como Defensor del Pueblo Andaluz.

En estos años vamos a procurar acercarnos y aproximarnos más a la realidad y a los problemas que afectan a la ciudadanía de Andalucía para poder defender y proteger con mayor rigor y eficacia sus derechos, velando por el ejercicio de una buena administración por parte de las Administraciones Públicas e intentando poner a disposición del Parlamento Andaluz un instrumento que haga más eficaz sus tareas de control y promoción de los derechos.

Soy consciente de que para el cumplimiento de estos cometidos hemos de tener en cuenta el muy complejo escenario que se dibuja en nuestra sociedad, marcado por los efectos devastadores de una crisis económica de extrema dureza que no terminamos de superar, y la desafección de los ciudadanos respecto de la política y sus representantes. A pesar de ello, en este contexto en el que nos desenvolvemos, también he percibido cómo se está construyendo una ciudadanía que reivindica su protagonismo en lo público y que se resiste a la pérdida de sus derechos sociales.

Estos condicionantes, no sólo no me arredran, sino que me incitan a trabajar con más afán para conseguir que esta Institución pueda ser para la ciudadanía andaluza un cauce útil y eficaz para hacer valer sus derechos.

En esta tarea no partimos de cero. Contamos con una Defensoría madura, referente en la defensa de los derechos sociales, que constituye una magnífica base sobre la que seguir construyendo una institución de acogida y tutela. Detrás de cada una de las más de 8.000 consultas y casi 7.000 quejas recibidas, hay un rostro, un ciudadano que confía en la Institución y encuentra en ella apoyo y cercanía.

En este marco de fortalezas y debilidades es en el que tendremos que desarrollar nuestro trabajo durante estos años, en el que no caben sesgos ni decaimientos; sólo obediencia a la realidad, ciertamente dura y agobiante, y responsabilidad y compromiso con el interés general que demanda la ciudadanía.

A los destinatarios finales de estos Informes de dación de cuentas corresponde la valoración final de nuestros resultados. Por ello, no entiendo los resultados y valoraciones que me he permitido hacer en los párrafos anteriores como un vano ejercicio de complacencia, sino tan sólo como una expresión obligada de datos y reflexiones para la mejor comprensión y valoración de nuestro trabajo, ahora y en el futuro.

Como balance final les diría que sólo cabe en mi ánimo un poco de espacio para la satisfacción por ese trabajo que les presentamos en este Informe; tan sólo el hueco que me deja el volumen de todos los problemas que siguen ahí y que los ciudadanos y ciudadanas de Andalucía depositan en su Defensor. A ellos me debo y a ellos me voy a



dedicar, con mi mayor ilusión y entrega, durante los próximos años, en los que me corresponde ejercer esta apasionante tarea de defender sus derechos y libertades.

Andalucía, Marzo 2014  
*Jesús Maeztu Gregorio de Tejada*  
*Defensor del Pueblo Andaluz*



**SECCIÓN PRIMERA:**

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



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

Con el presente son ya seis los años que esta Institución se ve en la tesitura de tener que dedicar un Capítulo de su dación de cuentas al Parlamento de Andalucía a tratar de glosar cuáles han sido las principales manifestaciones de la crisis económica en nuestra sociedad durante el año transcurrido, cómo se han traducido dichas consecuencias a través de las quejas recibidas y cuáles han sido las principales actuaciones del Defensor en relación con estas problemáticas.

Se trata, ciertamente, de una recurrencia que bien deseáramos abandonar cuanto antes y volver a la tradicional dación de cuentas por Áreas temáticas. Lamentablemente, la realidad se impone a nuestros deseos y no podemos por menos que constatar que la premisa que posibilitaría la definitiva eliminación de este Capítulo, la finalización de la crisis económica, no se ha producido durante 2013.

Pese a todo, abordamos la exposición del año 2013 con una mayor dosis de esperanza que en años precedentes, no tanto por lo ocurrido durante dicho año, que pocos motivos dio para la alegría, cuanto por lo que parece vaticinarse para el año que entra.

En efecto, 2013 ha sido un año que en relación a la evolución de la crisis económica y su incidencia en la sociedad andaluza no puede calificarse de otro modo que no sea aplicándole el término de “nefasto”. Y sin embargo, abandonamos el año inmersos en una cierta ola de euforia, llevados de los continuos anuncios que proclaman el “inminente fin de la crisis”, el “cambio de ciclo” o el “principio del fin de la recesión”.

Y no se trata sólo de anuncios o proclamas, es evidente que existen datos que muestran una mejora de los indicadores económicos y apuntan a una evolución positiva de nuestra economía a medio plazo. Negar esta realidad, además de un absurdo ejercicio de masoquismo, demostraría una interesada ceguera.

Y sin embargo, cuando alzamos la vista de las proclamas eufóricas y los anuncios venturosos y bajamos al andén de las realidades cotidianas, nuestra alegría se torna decepción y nuestra esperanza desilusión. Porque por mas brotes verdes que se atisben en el horizonte y por mas venturas que anticipen los datos macroeconómicos, la realidad cotidiana de la mayoría de los ciudadanos y ciudadanas de Andalucía sigue marcada por la penuria, el desempleo, la falta de medios, las dificultades para llegar a fin de mes, el drama mensual del pago de la hipoteca....

No cuestionamos la certeza de los datos que apoyan a quienes vaticinan una inminente salida de la crisis económica y una vuelta a la senda del crecimiento, pero no son menos ciertos los datos que dibujan con tintes de drama el panorama de la realidad económica y social de Andalucía y de España durante 2013.

En efecto, si comenzamos examinando los datos referidos al desempleo, comprobaremos que en 2013 se ha alcanzado en España la escalofriante cifra de 5.896.300 personas en situación de desempleo, lo que supone una tasa de paro del 26,03% de la población activa, ligeramente superior a la de 2012 que fue del 26,02% lo que avala la percepción de que se ha detenido la evolución negativa en estos parámetros que venía produciéndose en los últimos años.

Sí merece destacarse el hecho de que la distribución por géneros del desempleo muestra una leve mejoría en el caso de los hombres –pasa del 25,58% al 25,31%-, mientras se incrementa en el caso de las mujeres –del 26,55% al 26,87%-.

Las cifras del desempleo, que podemos calificar de pésimas a nivel del Estado, alcanzan magnitudes de pandemia en nuestra Comunidad Autónoma: 1.446.600 personas en paro, un 36,32% de la población activa andaluza. No obstante, también en Andalucía se aprecia una ralentización en el ritmo de destrucción de empleo respecto de años precedentes, ya que la tasa de paro era del 35,86% en 2012. En todo caso, unas cifras que desvelan una situación dramática para muchas personas y familias e inasumible para cualquier sociedad.

Nos parece importante reseñar que en Andalucía las diferencias de género en materia de desempleo son más significativas que a nivel estatal, ya que del total de personas en paro en la Comunidad Autónoma, un 34,26% son hombres y un 38,82% mujeres, lo que demuestra la especial incidencia que la crisis económica está teniendo sobre las mujeres que se revelan, una vez más, como un colectivo especialmente vulnerable.

Tampoco podemos olvidar a otro colectivo especialmente castigado por la crisis del empleo como es el de las personas menores de 25 años, cuya tasa de paro ha escalado hasta el 55,06 a nivel nacional, llegando en Andalucía nada menos que hasta el 63,93% de la población en esta franja de edad. Respecto de este colectivo, el proceso de destrucción de empleo parece no haber experimentado una ralentización significativa ya que en 2012 la tasa de desempleo juvenil en Andalucía era del 59,43%, lo que supone un incremento en 2013 de un 4,50%.

Con estas cifras de paro a nadie puede extrañarle que el número de jóvenes andaluces que emigran de su tierra a otras Comunidades o a otros países en busca de oportunidades no pare de crecer. Un proceso, el de la emigración juvenil, tan comprensible por la falta de expectativas, como trágico para las perspectivas de futuro de nuestra sociedad.

Tampoco podemos dejar de mencionar un dato significativo, cual es el del número de hogares en que todos sus miembros están en situación de desempleo, que al término de 2013 era de 1.832.300 hogares. Una cifra que, aunque mejora en 1.400 hogares la de 2012, no deja de ser el exponente numérico de una ingente cantidad de dramas personales y familiares y el indicador más fiable del elevado número de personas y familias en riesgo evidente de exclusión.

Existen otros datos que revelan en toda su magnitud la cruda realidad de la crisis y obligan a poner en cuestión las euforias desatadas por las mejoras en los datos macroeconómicos. Así, según los datos que ofrece la Red Andaluza de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN-A) en su informe de situación 2013, el 40,6% de la población andaluza vive ya en situación de pobreza, un 50,1% no pueden hacer frente a gastos imprevistos y un 12% de las familias tienen serios problemas para costear los gastos de recursos básicos como la alimentación, la ropa, el agua o la luz.

Los datos expuestos son trasunto de una realidad muy dura que afecta de modo muy directo a la vida cotidiana de muchas personas y familias, que buscan, a veces con desesperación, cualquier ayuda que les permita salir de la situación en que se encuentran. Y en esa búsqueda de ayuda son muchas las personas que acaban recalando en esta Institución y depositando en ella, en forma de queja, sus cuitas y anhelos.

Unas quejas que constituyen un auténtico compendio de situaciones y dramas que desvelan la amplitud de la crisis, la extensión de sus efectos a todos los ámbitos de la

vida de los ciudadanos y su perjudicial incidencia sobre los derechos sociales que han venido configurando nuestro estado del bienestar.

En efecto, el relato de las quejas que acometemos a continuación pone de manifiesto hasta que punto la crisis económica ha cambiado el panorama social, económico y jurídico de nuestra sociedad, poniendo en cuestión aspectos y principios que hasta no hace mucho eran considerados pilares indiscutibles de nuestro estado social.

De las muchas quejas recibidas en 2013, que desvelan situaciones que guardan relación con la crisis económica hemos realizado una selección de aquellas que consideramos que describen mejor la realidad vivida durante el año que acaba y la incidencia que la crisis ha tenido sobre los derechos sociales.

La selección de asuntos efectuada, una vez ordenada por ámbitos materiales, nos permite ofrecer una perspectiva, creemos que bastante fidedigna, de cuáles han sido las principales consecuencias de la crisis económica a la luz de las quejas recibidas y tramitadas por esta Institución durante 2013.

Obviamente no agotamos con este Capítulo el relato de las quejas relacionadas con la crisis económica, sino que el mismo continúa y se amplía en las diferentes áreas temáticas que conforman la Sección II de este Informe.





## **ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN EN BASE A LAS QUEJAS RECIBIDAS.**

### *a) Empleo.*

El desempleo, no sólo es la consecuencia más inmediata y directa de la crisis económica, sino que es, además, el elemento sobre el que pivotan muchos de los efectos perjudiciales que la recesión económica ha traído para las familias y la sociedad andaluza.

Así, la pérdida de ingresos derivada de la pérdida del empleo está en la base de muchos dramas sociales asociados a la crisis, tales como los desahucios, la incapacidad de pagar suministros básicos, el crecimiento de la pobreza o el aumento de los índices de exclusión. Pero también en el desempleo de larga duración podemos encontrar la raíz de otros problemas que cada vez inciden más sobre la sociedad, como es el caso del aumento del alcoholismo y la drogadicción, los problemas mentales, con especial prevalencia de las depresiones o incluso el incremento de las tasas de suicidios.

En efecto, si bien la dimensión económica es lo más relevante en la situación de desempleo, no cabe desdeñar las consecuencias psicológicas de la misma. Sin duda, el trabajo es el principal vehículo relacional de la persona con la sociedad, posibilitando así un sentimiento de participación y utilidad, y su privación, o su ejercicio en condiciones precarias, suponen una serie de alteraciones en el funcionamiento cognitivo y emocional de la persona afectada.

La falta de empleo es fuente, no sólo de problemas económicos, sino también de tensiones, contradicciones y conflictos que se reflejan en un profundo malestar psicológico en quien lo padece.

El trabajo no es sólo un medio de supervivencia, también es un factor de desarrollo de la persona en sus distintas facetas: social, cultural y personal. Es un elemento que incide en el estado de salud, de bienestar (malestar) físico, psicológico y social, y cuya carencia tiene indudables repercusiones tanto en la persona que lo padece como en el entorno familiar y social.

Las quejas que se dirigen a esta Institución denotan este estado al traducir insatisfacción y pesimismo vital, incertidumbre, depresión, inseguridad, vulnerabilidad, frustración, sentimientos de ineficacia e injusticia, pérdida de autonomía, de estatus y prestigio o de reconocimiento social, pérdida de interés por las relaciones sociales, etc., aspectos, todos ellos, que se acrecientan con otras circunstancias como pueden ser la edad madura o la existencia de responsabilidades familiares. Incluso en jóvenes se percibe idéntica desesperanza, pues a pesar de estar, en muchas ocasiones, en posesión de una elevada cualificación, la desesperanza también se apodera de este colectivo, que en muchos casos se ve abocado a buscar una salida laboral fuera de nuestras fronteras, en ocasiones con desempeños ajenos y minusvalorados a su preparación, cuando no en un melancólico retorno.

Si a ello añadimos que buena parte del colectivo de parados reside en hogares en que ninguno de sus miembros trabaja, y en otros casos, las rentas – de trabajo o de prestaciones o subsidios de desempleo- de alguno de sus miembros resultan insuficientes, el drama se acrecienta.

Y es que las cifras que exponíamos en la introducción de este Capítulo y que desvelan la tragedia del desempleo, no sólo nos han llevado a superar registros históricos en nuestro país, sino que nos sitúan en posiciones de liderazgo dentro de los ranking

Europeos, desatando todas las alarmas de los organismos comunitarios que contemplan con gran preocupación la situación española. Y no es para menos, ya que España aporta un tercio de todos los parados de la zona euro.

Frente a este estado de situación, no son pocos los programas (y sus correspondiente siglas) que por el Gobierno andaluz se ponen en marcha un ejercicio tras otro: Plan Memta, Plan Proteja, Plan OLA, Plan PLEMCA, Plan Motiva, Orienta, ..., todas ellas, herramientas articuladas por la Junta de Andalucía desde las primeras evidencias de la crisis económica para hacer frente a la grave situación de desempleo y exclusión social en la comunidad andaluza. En este periodo (2008-2013) se ha pasado de un 17,8% de tasa de paro en 2008, a un 36%, con el que parece enquistarse el 2013, con más de un millón de parados registrados en Andalucía.

En este contexto, los sucesivos acuerdos de concertación entre sindicatos y patronal y la Administración autonómica no parece que logren invertir el proceso, como tampoco el enquistamiento de los datos económicos y de empleo, por más que de un tiempo a esta parte se barrunte por algunos un tímido cambio del estado de situación.

Al primer plan, el Memta de 2008 (Medidas Extraordinarias para la Mejora de la Empleabilidad de las Personas Demandantes de Empleo), por el que se promueven acciones de orientación profesional de personas desempleadas (que no perciban prestación/subsidio de desempleo ni rentas superiores al IPREM mensual) que participe en estas medidas (actuaciones de orientación de carácter preferentemente grupal) percibiendo una ayuda durante el tiempo que permanezca desarrollándola de 350 € al mes, por un máximo de 3 meses, le sucede el Plan Proteja (Decreto-Ley 3/2010, Programa de Transición al Empleo), un complemento al Plan E del Gobierno que ofreció contratos, básicamente, a parados de la construcción, plan materializado en los planes para jóvenes Motiva y para parados de larga duración Plus 45. Entre las medidas destacaron las becas de 400 euros para respaldar la asistencia a cursos de jóvenes con especiales dificultades de inserción, que según datos suministrados por la Consejería de Empleo alcanzó a un total aproximado de 150.000 jóvenes andaluces.

Al Proteja le sucede un Plan de Choque por el Empleo (Acuerdo de Consejo de Gobierno de 26 de julio de 2012), a través del cual se promueve empleo financiando obras en colegios, empleo verde y rehabilitación de viviendas.

Este Plan, al que se destinó inicialmente 200 millones de euros a proyectos educativos, medioambientales y de vivienda para paliar los efectos del empeoramiento del mercado laboral, se materializa en inversiones en proyectos de iniciativa pública que se suma a la dotación inicial del Plan de Oportunidades Laborales (Plan OLA aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 6 de septiembre de 2011, con asignación de fondos para actuaciones de mejora de la red de centros educativos públicos).

Para la elaboración del Plan de Choque por el Empleo, cofinanciado con fondos europeos, se han seguido las directrices marcadas por la Estrategia Europa 2020. Así pues, dicho plan tiene tres ámbitos de actuación: construcción, ampliación y renovación de colegios e institutos, dotado con 100 millones; un programa de mejora forestal y regeneración medioambiental, con 90 millones; y obras de rehabilitación de viviendas, con 10 millones. Los datos conocidos no incluyen un balance de este último programa, según fuentes de la Junta. El 75% del presupuesto del plan, que preveía la creación de empleo a corto plazo, está financiado con fondos europeos.

El primero de estos bloques supone una ampliación de 100 millones de euros de la dotación inicial del Plan OLA, que la Junta de Andalucía desarrolla desde septiembre de 2011, lo que ha supuesto una asignación total de 300 millones de euros para invertir en la red de centros educativos públicos andaluces.

El segundo bloque del plan aprobado con 90 millones de euros, consiste en un Programa de mejora forestal y regeneración medioambiental y rural que se centra en la generación de “empleo verde” en el medio rural a través de proyectos de potenciación de infraestructuras para la mejora de la competitividad forestal y agraria, la recuperación de montes dañados por incendios forestales, la recuperación del potencial forestal y la implantación de medidas preventivas, las reparaciones de efectos negativos de catástrofes naturales, la prevención de procesos erosivos, las acciones de conservación de flora y fauna silvestres y sus hábitats, del paisaje y de los acuíferos y la conservación y mejora del patrimonio rural.

A principios de 2013 y tras conocerse los negativos datos de la EPA, el Consejo de Gobierno adopta el 12 de febrero un conjunto de medidas, que tiene su primera expresión en la prórroga que incorpora para 2014, se refuerza el personal del SAE y se crea un bono mochila de 400 euros para que casi 4.000 jóvenes beneficiarios acudan con él a las empresas colaboradoras.

Este paquete de medidas se complementa en 2013 con el Plan de Exclusión Social (Decreto-Ley 7/2013, de 30 de Abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía) con 60 millones, financiando a los ayuntamientos, para, a través de los mismos, desarrollar el Programa de Ayuda a la Contratación, reforzar la ayuda a domicilio o garantizar tres comidas a escolares.

El último de los bloques del Plan de Choque incrementa la dotación del Programa de Rehabilitación autonómica del Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012 en 10 millones de euros. Esta dotación, financiada íntegramente por la Junta de Andalucía, tiene como población diana destinataria en 1.200 familias con recursos económicos limitados para emprender las obras de mejora necesarias en sus viviendas.

Desde la entrada en vigor de este plan, las condiciones en el mercado de trabajo han empeorado, afectando de manera creciente a aquellos colectivos que no tienen prestaciones económicas. Por este motivo, mediante el Acuerdo de 12 de febrero de 2013, se introducen cambios en los criterios de selección de personal que van en la dirección de favorecer la situación laboral de aquellas personas paradas sin prestaciones económicas y con cargas familiares, otorgando prioridad a aquellas que llevan en la situación de desempleo una mayor duración o que estén vinculadas al sector agrario (los requisitos anteriores establecían que fueran desempleados de larga duración que hubieran agotado sus prestaciones y que acreditaran cargas familiares, circunstancia que provocaba que algunos trabajadores tuvieran que trasladarse a decenas de kilómetros para acceder a un puesto de trabajo).

Desde la Administración de Empleo se estima que sólo se han generado un 30% de las contrataciones previstas (a octubre de 2013), con unos 3.329 empleos creados (de los 11.100 anunciados), la mayoría de ellos temporales, circunstancia que ha dado lugar a su prórroga a 2014 por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 10 de diciembre de 2013.

A través del Decreto-Ley 7/2013 se adoptan un conjunto de medidas: la aprobación del Plan Extraordinario de Acción Social de Andalucía, la creación de la Red de Solidaridad y Garantía Alimentaria de Andalucía, la aprobación del Plan Extraordinario de

Solidaridad y Garantía Alimentaria para el año 2013 y la modificación de la normativa que regula el Ingreso Mínimo de Solidaridad.

Por lo que se refiere al Programa de Ayuda a la Contratación, se articula a través de la asignación a los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Andalucía de un importe económico para que los mismos contraten a personas que se encuentren en situación de demandante de empleo durante un período ininterrumpido igual o superior a un año y pertenezcan a una unidad familiar en situación de exclusión social o en riesgo de estarlo, entre otros requisitos.

La distribución de los créditos para la financiación de este programa se aborda de manera directamente proporcional al número de personas en paro en cada municipio registradas al 31 de diciembre del año 2012 de conformidad con los datos del sistema de información del Servicio Andaluz de Empleo (DENOS), garantizando en todo caso que todos los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Andalucía tengan asignada como mínimo la cuantía equivalente a un contrato por un período de un mes (1.000 euros).

El objeto de las tareas a desarrollar por las personas contratadas por este programa deben ser necesariamente de especial interés para la comunidad y estar preferentemente localizadas en Zonas con Necesidades de Transformación Social (aquellos espacios urbanos concretos y físicamente delimitados, en cuya población concurren situaciones estructurales de pobreza grave y marginación social, municipios que se relacionan en el Anexo de dicho Decreto-ley).

La duración de los contratos es entre 15 días y tres meses y la modalidad del contrato el de por obra o servicio determinado.

La financiación de cada contrato incluido en el Programa de Ayuda a la Contratación no superará, incluyendo las cotizaciones a la Seguridad Social, los 1.000 euros en cómputo mensual, o su equivalente proporcional en caso de contratos de diferente duración al mes y dentro de los límites de entre quince días y tres meses. En el caso de que el coste del contrato sea superior a dicho importe, el Ayuntamiento asumirá la parte del coste no financiada por el mismo.

Los requisitos para acceder a este programa se circunscriben a personas mayores de 18 años y menores de 65 años que reúnan los requisitos siguientes:

- Que se encuentren en situación de demandante de empleo durante un período igual o superior a doce de los últimos dieciocho meses.
- Que pertenezcan a una unidad familiar donde concurren las siguientes circunstancias:
  - Que la persona solicitante forme parte de una unidad familiar en situación de exclusión social o en riesgo de estarlo, acreditada mediante Informe Social de los Servicios Sociales Comunitarios.

Se establece un régimen de prioridad para la adjudicación a favor de aquéllas que pertenezcan a unidades familiares en las que concorra por orden de prelación alguna de las circunstancias siguientes: unidad familiar donde todos los miembros que tengan la consideración de población activa, hayan permanecido inscritos ininterrumpidamente como demandantes de empleo durante los seis meses anteriores a la fecha de solicitud; unidad familiar que tenga la condición de familia numerosa de conformidad con la legislación

vigente; que entre los miembros de la unidad familiar de la persona solicitante haya, al menos, una persona menor de edad; que la persona solicitante sea residente en una Zona con Necesidades de Transformación Social; que alguno de los miembros de la unidad familiar tenga declarada discapacidad superior al 33 por ciento o se encuentre en situación de dependencia, que la persona solicitante pertenezca a una unidad familiar monoparental con, al menos, un hijo a cargo, etc.

Lejos de estos datos estadísticos y de concatenación de programas de fomento del empleo, la realidad nos la marca la constante presencia de quejas en nuestra Institución, denunciando la precaria situación personal y familiar que atraviesan los más afectados por la crisis económica, por la pérdida de empleo y la dificultad o imposibilidad de su inserción laboral.

También los servicios públicos más directamente relacionados con estos colectivos se ven desbordados por las masivas demandas de atención que les dirigen (sanitaria, servicios sociales comunitarios y especializados, servicios de empleo, etc.), que a la postre igualmente redundan en un empeoramiento de la calidad de los servicios que prestan.

La grave incidencia del desempleo en Andalucía, su alta tasa y su persistencia en el tiempo no nos merece otra calificación que la de “catástrofe social”, sólo la, cada vez más, magra herencia del Estado de Bienestar, la economía sumergida y la solidaridad familiar mitigan la situación y explica que la situación no derive en males mayores.

#### *b) Vivienda.*

A lo largo del año 2013, se han seguido recibiendo bastantes quejas de la ciudadanía andaluza en las que se nos da cuenta de la necesidad de acceder a una vivienda digna y adecuada y de las gestiones infructuosas que, en este sentido, han realizado para alcanzar tal finalidad ante las administraciones públicas con competencia en materia de vivienda.

Siendo muy diversa la casuística y las circunstancias en las que se encuentran las personas que acuden a esta Defensoría en demanda de ayuda, podemos afirmar que este año ha sido el del agravamiento de las circunstancias económicas, sociales y personales de familias demandantes de vivienda, así como el aumento de la demanda de familias con mínimos recursos económicos.

En muchos de los casos, se trata de familias con personas menores a cargo y también de mujeres solas con cargas familiares, que manifiestan encontrarse en situación de desempleo y con una carencia absoluta o semiabsoluta de ingresos, o que perciben algunos de muy escasa cuantía (percepción de prestaciones como la ayuda económica familiar, la renta activa de inserción o el comúnmente llamado salario social) y que, por dicha razón, no pueden pagar un alquiler en el mercado libre. Muchos han sido desahuciados por impago de alquiler o han perdido su vivienda por ejecuciones hipotecarias o daciones en pago al no poder pagar los créditos hipotecarios.

No obstante, queremos llamar la atención sobre el hecho de que la no satisfacción del derecho a la vivienda en Andalucía para un amplio segmento de población, no es un hecho nuevo, aunque sí agravado por los efectos de la crisis económica, por lo que a la anterior situación estructural de insuficiente oferta de vivienda protegida en alquiler para las familias con menos recursos, se une la situación coyuntural de los efectos de la crisis económica, cuya duración ya supera los cinco años.

A ello se une el que la construcción de viviendas de promoción pública para la integración social, herederas de las viviendas de promoción pública en alquiler que construía la Junta de Andalucía, con cargo a su propio presupuesto de inversiones, y previstas en el anterior Plan Concertado de Vivienda 2008-2012, ha sido meramente simbólica, cuyos resultados tuvimos ocasión de analizar en nuestra Memoria Anual de 2012, al relatar la **queja 12/540**.

Analizando los datos provisionales globales de ejecución del Plan Concertado de Vivienda y Suelo de Andalucía, 2008-2012, publicados en la página web de la Consejería de Fomento y Vivienda, nos encontramos con que los objetivos iniciales de los programas de vivienda protegida en venta, sólo han alcanzado al 44,4% de su ejecución, siendo conocidas por todos las causas a las que pueda deberse ello, íntimamente unidas a la debacle del sector inmobiliario y de la construcción, así como a las dificultades para obtener financiación privada o pública, tanto para la construcción como para la adquisición de viviendas protegidas, derivado todo ello de la persistente situación de crisis económica.

Por lo que respecta a los programas previstos para la vivienda en régimen de alquiler, los objetivos iniciales se han visto superados hasta un nivel de ejecución del 119,7%. No obstante, este aparente éxito debe ser matizado, por cuanto que los objetivos cumplidos de viviendas de nueva construcción en alquiler sólo suponen el 34,5%, mientras que los programas de ayudas y subvenciones al alquiler de viviendas libres (subvenciones a las agencias de Fomento de Alquiler y Ayudas económicas a los inquilinos), sus objetivos se han visto superados en casi un más del 400%.

Sin bien estos datos pueden ser alentadores por cuanto que eran medidas destinadas a dinamizar el mercado de viviendas libres en alquiler, destinadas a personas con menores recursos económicos, que mediante estas ayudas podían acceder a una vivienda libre con un alquiler que se subvencionaba en unas determinadas cuantías por la Administración Central, previo el reconocimiento de la Administración Autonómica, no resisten a la crítica de que una tan amplia superación de los objetivos iniciales si no fue acompañada del debido consenso al respecto entre las dos Administraciones y de la correspondiente ampliación, en su momento, de las partidas presupuestarias para esta finalidad, han podido dar lugar a la situación actual, en la que muchas personas se quejan de que llevan varios años esperando percibir la totalidad o parte de sus ayudas, previamente reconocidas.

El porcentaje de objetivos cumplidos de viviendas protegidas de nueva construcción destinadas tanto a la venta como o al alquiler arrojan una cifra del 41,1%.

A este respecto, no obstante, no podemos sino reiterar nuestras críticas respecto a la política de viviendas seguida en nuestro país en las últimas décadas, fundamentalmente destinada al estímulo de la vivienda nueva en construcción en compraventa, que en años de bonanza, no ha sido capaz de prever las funestas consecuencias que un período de persistente crisis económica y financiera pudiera tener sobre el derecho constitucional a la vivienda.

Baste con que citemos las cifras que el Plan Concertado de Vivienda y Suelo para Andalucía, 2008-2012, destinaba a uno y otro régimen de tenencia, que hablan por sí solas: 92.400 actuaciones de viviendas de nueva construcción en compraventa (de las que se han ejecutado, 40.597, el 43,9%) y 39.600 actuaciones de nueva construcción para arrendamiento, (de las que sólo se han ejecutado 13.647, el 34,5%), una previsión del más del doble de viviendas en compraventa que en arrendamiento, cuando en las actuales circunstancias de necesidad de vivienda, hubiera venido muy bien que existiera un gran

parque de viviendas protegidas en alquiler que en parte hubiera podido absorber la demanda de las personas y familias que han dejado de disfrutar de este derecho constitucional al haber perdido sus viviendas a consecuencia de los procedimientos de ejecución hipotecaria o por no poder pagar un alquiler en el mercado libre.

Finalmente mencionar que los objetivos previstos en el citado Plan para actuaciones de rehabilitación se han cumplido en un 106,4%, si bien hemos de decir que aquellos programas con mayor apoyo en el Plan Autonómico, como son la adecuación funcional de viviendas (172,9%), la rehabilitación singular (109,7 %) y la Rehabilitación autonómica (67,8%), han tenido un mucho mayor éxito que otros programas con cargo al Plan Estatal, como es la rehabilitación individual de viviendas (4,3%). Choca no obstante que el programa de la transformación de infravivienda sólo haya tenido un grado de ejecución del 16,1%, habiendo sido el programa estrella con la superación de objetivos en más de un quinientos por cien, el de rehabilitación de vivienda del patrimonio público residencial con un 552,1%.

Decíamos que también se ha seguido presentando un importante número de quejas motivadas por la pérdida del derecho constitucional a la vivienda del que venían disfrutando las personas que acuden a nosotros, como consecuencia de la tramitación de procedimientos judiciales de ejecución de préstamos hipotecarios o de la entrega de tales inmuebles mediante las denominadas daciones en pago, por parte de los deudores hipotecarios que no pueden afrontar el pago de las cuotas adeudadas.

O bien, demandando ayuda ante el riesgo de perder la vivienda por no poder seguir haciendo frente a los pagos. En estos casos, nuestra primera intervención suele ser de tipo informativo, ya que el primer problema que observamos es que las personas y familias que acuden a esta Institución en la mayoría de los casos están totalmente desorientadas y desesperadas ante las amenazas de su entidad de acudir a la vía judicial si no abonan las cantidades pendientes de pago.

Nuestra tarea se centra en reconducirles y facilitar información relativa a los derechos que les asisten y sobre las instancias a las que pueden acudir para recibir el asesoramiento y protección adecuados.

Sin perjuicio de lo anterior, a quienes acuden a nosotros también se les ofrecen las posibilidades de mediación de esta Institución ante las entidades financieras con el fin de obtener algún acuerdo que resulte satisfactorio para ambas partes. También hemos de indicar que en otras ocasiones las familias acuden a esta Institución cuando ya es demasiado tarde porque el proceso de ejecución hipotecaria ya se ha iniciado y éste se encuentra muy avanzado. Aún en estos casos se intenta promover el acuerdo y se facilita toda la información de interés para la defensa de sus intereses.

No obstante, a veces es la propia normativa la que impone limitaciones al posible acuerdo, así cuando establece que las medidas de reestructuración de la deuda hipotecaria y dación en pago del Código de Buenas Prácticas sólo serán de aplicación -en el caso de reunir los requisitos exigidos- si no se hubiera producido el anuncio de la subasta.

Resulta, cuanto menos curioso, señalar que son mayoría los casos en que cuando las personas acuden a esta Institución comprobamos que tienen fecha señalada para subasta y ni siquiera cuentan con profesional de la abogacía que vele por sus derechos e intereses. El desequilibrio entre las partes resulta descorazonador y eso que hemos de destacar que han sido jueces y magistrados quienes han mostrado sensibilidad ante tales

circunstancias, admitiendo interpretaciones flexibles del proceso de ejecución hipotecaria, incluso desde antes de que se produjera la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

No es de extrañar que se nos hayan seguido presentando quejas de estas características, por cuanto que las medidas puestas en marcha por el Gobierno de la Nación para paliar los efectos de los desahucios por ejecuciones hipotecarias que comenzaron con la aprobación del Real Decreto Ley 6/2012 de 9 de marzo, de Medidas Urgentes de Protección de Deudores Hipotecarios sin recursos, a la fecha de cierre de nuestro Informe Anual de 2012, habían sido en la práctica extraordinariamente pobres.

Así, según los datos de la Comisión de Control, referidos al primer trimestre de vigencia del Código de Buenas Prácticas, incluidos en esta norma, datos que obtuvimos a través de una actuación de oficio de la que dimos cuenta en nuestra Memoria Anual del pasado ejercicio, se habían presentado en toda España 568 solicitudes, de las que correspondían a la Comunidad Autónoma de Andalucía 158, distribuidas provincialmente, de las que en 31 casos parece ser que la reestructuración de la deuda era viable, hubo 1 sola dación en pago y 32 peticiones fueron denegadas por incumplimiento de requisitos.

Cuando leemos detenidamente los requisitos que exigía esta Norma para acogerse a los beneficios que ofrece, se explica que su resultado, en aquella fecha, hubiera sido tan débil.

Una norma posterior, el Real Decreto Ley 27/2012, de 15 de noviembre, de Medidas Urgentes para reforzar la Protección de los Deudores Hipotecarios, contempló como posibles beneficiarios de las ayudas a un colectivo más amplio que el recogido en el anterior Real Decreto Ley, y añadió también otros beneficios y posibilidades de negociación, pero al mismo tiempo exigía al deudor hipotecario reunir determinadas condiciones personales y/o familiares, además de requerir determinados requisitos de índole económica, todo lo cual hacía que, en la práctica, se limitasen bastante las posibles personas beneficiarias de estas ayudas.

Un aspecto positivo de esta norma que sí debemos comentar es que permitía suspender el lanzamiento de la vivienda en los procedimientos judiciales y extrajudiciales por plazo de dos años, pero aquí radica su mayor defecto pues se trata de un plazo a todas luces insuficiente para que la familia pueda, en la inmensa mayoría de los casos, reorganizar su vida y situación para obtener por sus propios medios un techo digno. Aunque la medida supone un avance respecto de situaciones anteriores donde primaba la absoluta desprotección del deudor hipotecario, sin embargo, el perfil limitado de las personas que pueden beneficiarse de esta medida no ha permitido dar respuesta a otras situaciones merecedoras de la misma protección y que, incomprensiblemente, quedan excluidas.

De forma más notoria resulta, a nuestro juicio, censurable la exclusión de familias de las que forme parte un menor de más de tres años. Para esta Institución y para muchas personas afectadas no tiene sentido que una familia con un menor de tres años pueda verse beneficiada de la paralización del lanzamiento de vivienda pero no lo sea si el menor ya ha cumplido los cuatro años; ¿han cambiado acaso las motivaciones que reclamaban la protección de los menores? ¿hay alguna motivación en el ámbito de la psicología infantil que avale tal discriminación? Ciertamente no lo creemos.

Estas consideraciones nos llevaron a incoar de oficio en el año 2012, la **queja 12/6894**, sobre la incidencia de los desahucios en las personas menores, cuyo relato pormenorizado se puede consultar en el Informe Anual del Defensor del Menor de Andalucía 2012 y el resultado de la misma en el Capítulo VII, relativo a Vivienda de este Informe Anual.



Por el contrario, estimamos que las posibilidades de paralización del lanzamiento deberían extenderse a todas las familias en las que conviva un menor de edad. Lo mismo resultaría predicable a efectos de estimar la concurrencia de circunstancias familiares de especial vulnerabilidad de modo que se amplíe el perfil de familias a las que pudieran aplicarse las medidas establecidas en el Código de Buenas Prácticas (versión modificada del Real decreto ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos).

Es verdad que la crisis económica suscitó un gran interés por tener información de las familias que pierden sus hogares, bien por ejecución de una hipoteca, o de un aval asociado, o bien por no satisfacer las rentas de alquiler. Ello dio lugar a que en el año 2012 se arbitraran desde diversas instituciones procedimientos de recogidas de datos, habiéndose caracterizado el año 2013 por el baile de cifras en cuanto al número de desahucios de primera vivienda por ejecuciones hipotecarias, daciones en pago o lanzamientos por impago de alquiler. Así desde mediados de 2013, se han ido publicado datos, procedentes de varias fuentes, como son el Colegio de Registradores de la Propiedad, el Instituto Nacional de Estadística, el Consejo General del Poder Judicial y el Banco de España, debiéndose tener todas las cautelas posibles en su puesta en relación, teniendo en cuenta que su toma y explotación, se han llevado a cabo con distintas metodología y finalidades.

No obstante, para ello vamos a servirnos de la *“Aproximación a la conciliación de los datos sobre ejecuciones hipotecarias y desahucios”* que se publica en el Boletín de Información Estadística del Consejo General del Poder Judicial nº 35, de junio de 2013, respecto a los datos referidos de 2012.

En cuanto a los datos suministrados por el Colegio de Registradores que ha abarcado al 85% de las Oficinas Registrales, tenemos que en el año 2012, se han extendido 65.778 certificaciones de inicio de procedimientos de ejecución hipotecaria sobre viviendas relativos a titulares personas físicas, de las que 49.202 correspondían a primera vivienda o vivienda habitual.

En cualquier caso, según este Colegio, las adjudicaciones de viviendas a los bancos por ejecuciones hipotecarias fueron 38.976 de las que 30.050 corresponden a vivienda habitual, 14.229 daciones en pago de las que a primera vivienda corresponden 11.426.

Por su parte los datos del Banco de España, aluden a los obtenidos de entidades bancarias que representan el 85% del crédito hipotecario vivo, de los que se desprende que se han entregado un total de 32.490 viviendas habituales, habiendo sido necesario para ello un procedimiento judicial en 14.165, y de las que al momento de la toma de posesión se encontraban vacías 11.760 y 2.405 estaban ocupadas. 18.325 viviendas habituales fueron entregadas de forma voluntaria y de ellas, 14.110 correspondían a daciones en pago de primera vivienda.

Las cifras de estas dos entidades están muy próximas pero, tal como afirma el informe que analizamos, no coinciden, siendo la principal fuente de divergencia el desfase temporal entre la adjudicación, contabilizada en el informe del banco de España y la inscripción registral.

En cuanto a los datos del Consejo general del Poder Judicial, hay que decir que los mismos no desglosan si se trata de viviendas, locales comerciales u otros inmueble, ni mucho menos si se trata de viviendas principales o secundarias, ya que sólo se toman para

medir la carga judicial de cada uno de los juzgados de primera instancia e instrucción el movimiento de las ejecuciones hipotecarias.

Así, en 2012 ingresaron a los juzgados 91.622 procedimientos, había 75.375 resueltos y 198.076 pendientes de finalizar. En cuanto a las estimaciones que realiza el Consejo General del Poder Judicial, sobre los lanzamientos ejecutados en el año 2012, los cifra en 101.034, efectuando una estimación de las distintas causas, realizada en base a los datos observados en juzgados especializados y así se dan las siguientes cifras: Lanzamientos por ejecuciones hipotecarias, 43.858, de laudos arbitrales, 1.909, de asuntos de familia, 549 y de verbales arrendaticios (y resto de causas): 54.718

Con posterioridad a las citadas normas se aprobó y entró en vigor la Ley 1/2013, de 14 de mayo, para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deudas y alquiler social, conocida como ley antidesahucios, con la finalidad de perfeccionar y reforzar el marco de protección a los deudores que, a causa de circunstancias excepcionales derivadas de la crisis económica, han visto alterada su situación económica o patrimonial y se han encontrado en una situación merecedora de protección.

Una de las medidas de esta ley es la de recoger la ya instaurada anteriormente, relativa a la suspensión inmediata y por un plazo de dos años de los desahucios de las familias que se encuentren en una situación de especial riesgo de exclusión. Al mismo tiempo, introduce ciertas mejoras en el mercado hipotecario y recoge diferentes modificaciones a la Ley de Enjuiciamiento Civil con el fin de garantizar que la ejecución hipotecaria se realiza de manera que los derechos e intereses del deudor hipotecario sean protegidos de manera adecuada y, en su conjunto, se agilice y flexibilice el procedimiento de ejecución. También se introducen determinadas mejoras en el procedimiento de subasta.

No obstante, con ocasión de la modificación de la Ley de Enjuiciamiento Civil operada por la citada Ley 1/2013, también tuvimos ocasión de advertir a quienes se encontraban en medio de un proceso de ejecución hipotecaria que se había establecido un plazo preclusivo de un mes para entablar el incidente de oposición, basado en las nuevas causas introducidas a través de la reforma legal, en todos aquellos procedimientos judiciales que se encontrasen en trámite a su entrada en vigor.

Desde muchas instancias se planteó la situación de desprotección a la que se verían abocadas muchas personas por el transcurso de un plazo tan exiguo, en un momento además de muchos cambios normativos y jurisprudenciales. Esta situación motivó la inclusión de una advertencia a través de comunicado en nuestra web, con enlace a la información recogida por el Consejo General de la Abogacía alertando de tal posible indefensión.

Por otra parte, de las quejas recibidas hemos podido comprobar que en muchos casos las entidades financieras rechazan la adopción de las medidas previstas en el Código de Buenas Prácticas (reestructuración de la deuda o dación en pago), amparándose en el incumplimiento de los requisitos que se exigen para su aplicación. Un argumento que en muchos casos no es más que una mera excusa basada en una interpretación excesivamente rigorista de la norma.

Finalmente citamos que esta Ley introdujo asimismo la modificación del procedimiento ejecutivo a efectos de que, de oficio o a instancia de parte, el órgano judicial competente pueda apreciar la existencia de cláusulas abusivas en el título ejecutivo y, como consecuencia, decretar la improcedencia de la ejecución o, en su caso, su continuación sin aplicación de aquéllas consideradas abusivas, incorporando así la doctrina instaurada por el

Tribunal de Justicia de la Unión Europea en varias sentencias, siendo la inicial y más significativa la de 14 de marzo de 2013.

Por lo que se refiere a los datos de procesos de ejecuciones hipotecarias del año 2013, vamos a remitirnos a la nota informativa publicada por el Banco de España, a fecha de 28 de enero de 2014, cuyos datos, a diferencia de los del año 2012, han sido obtenidos, no por una encuesta sino en virtud del cumplimiento de la Circular de este Banco 1/2013, de 24 de mayo; se supone que son de mayor calidad y se refieren a la totalidad de las entidades de depósito, aunque se advierte que han de ser tomados aún con cierta cautela al ser el resultado de la primera declaración de las entidades en cumplimiento de la circular aludida.

Según estos, el número de entregas de viviendas fue de 35.098 en los seis primeros meses de 2013, siendo 28.170 de vivienda habitual, cuando en todo 2012 ascendieron a 44.745 el total de viviendas entregadas de las que 32.490 correspondían a vivienda habitual, por lo que la tendencia en el primer semestre apunta a un crecimiento en comparación con 2012, aunque por ahora no se conoce como evolucionó esa magnitud en el segundo semestre de 2013.

En los primeros seis meses de 2013 el porcentaje de daciones en pago sobre el total de viviendas entregadas fue de 32,3% (35,7% en 2012). El porcentaje para vivienda habitual fue de 31,4% (38,9% en 2012).

Cabe concluir que de seguir la tendencia de los seis primeros meses de 2013, también han disminuido las daciones en pago de vivienda habitual en este año.

Por el contrario, en el primer semestre de 2013, ha aumentado el porcentaje de viviendas vacías en las entregas judiciales y también para la vivienda habitual, al mismo tiempo que se ha registrado una significativa reducción del número de casos en los que intervinieron las fuerzas del orden y el 83,2% de las hipotecas que dieron lugar a entregas judiciales de viviendas ocupadas entre enero y junio de 2013, se originó en el año 2007 o en años anteriores.

Por lo que respecta a la estadística judicial del primer y segundo trimestre de 2013 (Consejo General del Poder Judicial) los datos parecen alentadores: las ejecuciones hipotecarias han descendido en relación con el mismo período del año anterior (un 13,9% el 1<sup>er</sup> trimestre y un 12,9% el 2<sup>o</sup>); si bien hemos de reseñar que más del 20% de las mismas correspondían a Andalucía (el 22,5% el 1<sup>er</sup> trimestre y el 23,1% en el 2<sup>o</sup>).

Los datos referidos a lanzamiento de vivienda también muestran una tendencia a la baja con respecto a 2012 (casi un 16% de solicitudes en el primer trimestre y un 15,5% en el 2<sup>o</sup> trimestre), si bien se advierte que para los años anteriores no es posible desagregar el tipo de inmuebles a los que afecta el mismo, lo que nos impide conocer si eran residencias habituales.

Por primera vez, en el año 2013 se dispone del número total de lanzamientos practicados, que en el primer trimestre fue de 19.468 y de 18.077 en el segundo, de ellos cerca del 13% se habían producido en Andalucía. Del total de lanzamientos del primer trimestre, el 37,5% se derivaban de ejecuciones hipotecarias, el 57,7% de la Ley de Arrendamientos Urbanos y el 4,8% de otras causas. En el 2<sup>o</sup> trimestre, el 36,23% de lanzamientos se derivaban de ejecuciones hipotecarias, el 58,23% de la Ley de Arrendamientos Urbanos y el 5,54% de otras causas.

Estos datos, a pesar de su carga positiva, no dejan de revelar que persiste la dura realidad derivada de la crisis económica con miles de familias que todos los años se ven privadas de sus viviendas por ser incapaces de afrontar sus deudas.

Por lo que se refiere a los resultados de la aplicación del código de Buenas Prácticas, a falta de publicación de estadísticas oficiales, hemos de referirnos a los datos aportados por el Ministro de Economía y Competitividad, en su comparecencia en el Congreso de los Diputados en noviembre de 2013, en la que expuso que el Código de Buenas Prácticas ha permitido más de 600 daciones en pago y casi 1.700 reestructuraciones de deuda y se han suspendido más de 1.500 desahucios.

Así, según los medios de comunicación, desde la puesta en marcha en Abril del año pasado del Código de Buenas Prácticas (CBP) –al que se han adherido 97 entidades financieras, hasta el cierre del mes de septiembre, se habían recibido 9.861 solicitudes de clientes, de las que 2.301 se han cerrado con mejoras a favor de los hipotecados. Se han firmado 1.684 reestructuraciones de la deuda –con extensiones de los plazos o rebaja de las cuotas, por ejemplo- que permiten a los deudores mantener su vivienda y ajustar los pagos a su nivel de ingresos. Se han acordado también 6 quitas de una parte de lo debido y 611 daciones en pago, de manera que el deudor entrega la vivienda para saldar la deuda pendiente y queda libre de cargas.

En 581 casos se produjo un desistimiento del proceso por parte del cliente, sin causas precisas y en 4.749 procesos se denegaron las peticiones porque los solicitantes no cumplían los requisitos exigidos (niveles de renta, situación familiar, etc).

A pesar de todo no parece que estos datos relativos a todo el país tengan el suficiente peso, obviamente puestos en relación con los datos de procedimientos de ejecución hipotecaria iniciados y los desahucios ejecutados de años anteriores, como para afirmar que las medidas puestas en marcha por el Gobierno de la Nación hayan tenido un rotundo éxito, sino que más bien son notoriamente insuficientes.

El segundo aspecto que, en principio, pensamos podría ser un revulsivo para responder eficazmente a la situación generada, fue la creación del Fondo Social de Viviendas, destinado a dar cobertura a aquellas personas que ya habían sido desalojadas de su vivienda habitual por el impago de créditos hipotecarios, siempre que reunieran una serie de circunstancias. Se aportaron 5.891 viviendas a este fondo por 33 entidades financieras, no obstante, los resultados que hasta ahora haya dado este Fondo, aún se desconocen, si bien a fecha de 18 de julio de 2013 se habían incluido en el mismo en el ámbito territorial de Andalucía 859 viviendas de las entidades bancarias y a fecha de 27 de diciembre, se habían adherido al Convenio 89 municipios andaluces.

Aunque según los datos ofrecidos por el Ministerio de Economía y Competitividad a los que anteriormente hemos hecho referencia, el Fondo Social de Vivienda (FSV) ha recibido 1.305 solicitudes desde que se activó en marzo pasado. A fecha septiembre de 2013, se habían adjudicado 615 viviendas, de las que en 270 casos se habían firmado ya los contratos. Resultados que no parecen ser los más adecuados a tenor de la ingente cantidad de familias que desde el año 2008 han perdido sus viviendas a causa de no haber podido pagar las hipotecas concedidas para su adquisición y que han venido a engrosar la demanda de acceso a viviendas protegidas por la administración.

En Andalucía, la medida inicial que se adoptó en 2012 fue la creación de Oficinas de Atención a las Personas que se encuentran en situación de riesgo de pérdida de la vivienda. Medida ésta que valoramos muy positivamente, hasta el punto de que desde

esta Institución se propuso con anterioridad una medida, en cierto modo similar, destinada a que los Ayuntamientos, en colaboración con los Colegios de Abogados y la Administración Autonómica, crearan oficinas de esta naturaleza. En total, según datos publicados en los medios de comunicación por la propia Consejería de Fomento y Vivienda y a falta de datos oficiales, ya se han adherido al Programa 251 Ayuntamientos en toda Andalucía y estas Oficinas en su primer año de funcionamiento han contribuido a evitar más de 3.261 desahucios en nuestra Comunidad Autónoma.

La medida siguiente que se adoptó, para evitar este drama de los desahucios a raíz de las ejecuciones hipotecarias, fue la aprobación del Decreto Ley 6/2013, de 9 de Abril, de la Junta de Andalucía, para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda, que entre otras, preveía la posibilidad de expropiación forzosa temporal del uso de viviendas en curso de ejecución hipotecaria, de hasta un máximo tres años, instadas por entidades financieras, o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos.

No obstante, esta medida solo se aplicaría a procedimientos de ejecución hipotecaria en curso y cuando el lanzamiento pudiera generar una situación de emergencia o exclusión social.

Este Decreto Ley fue recurrido por el Gobierno de la Nación ante el Tribunal Constitucional que procedió a la suspensión cautelar de su aplicación por un período de cinco meses. Al mismo le siguió la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda, que vino a recoger lo ya dispuesto y regulado por el Decreto-ley 6/2013, por cuanto en el trámite de convalidación de este se acordó también su tramitación como ley por el procedimiento de urgencia, aunque con algunas modificaciones reintroducidas en el procedimiento legislativo, entre otras, contemplando a las personas avalistas de préstamos hipotecarios en riesgo de perder su vivienda y a las dadas de alta en la Seguridad Social en régimen de autónomos que, igualmente ha sido recurrida por el Gobierno de la Nación ante el Tribunal Constitucional, en sus artículos 1.3 y nuevos artículos 25 y 53.1.a) de la ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, el cual ha sido admitido a trámite en fecha de 14 de enero de 2014 y suspendida la aplicación de los preceptos impugnados.

En el relato de la situación de la afectación del derecho a la vivienda a causa de la crisis económica, no podemos sino referirnos también a las quejas en las que las personas que acuden en demanda de ayuda a nosotros exponen que no pueden hacer frente al pago del alquiler de vivienda libre e incluso protegida, normalmente por encontrarse en situación de desempleo y haber mermado drásticamente sus ingresos al haberse convertidos en preceptores de ayudas económicas públicas insuficientes para atender a todas las necesidades familiares, por lo que solicitan acceder a una vivienda pública con un alquiler más bajo que puedan pagar, en función de sus circunstancias económicas.

En otras ocasiones, las situaciones que se nos trasladan son verdaderamente dramáticas, por cuanto que tras el correspondiente procedimiento judicial por impago, se ha producido ya el desahucio y lanzamiento de la vivienda lo que las ha llevado a tener que convivir con sus familiares, produciéndose situaciones habitacionales que están lejos de cumplir con las condiciones de dignidad y adecuación de la vivienda, consagradas en el artículo 47 de la Constitución, dado el hacinamiento en el que conviven muchas de estas familias, o bien porque se han visto obligadas a acceder a inmuebles que no tienen consideración de viviendas o que aún siendo consideradas como tales, no reúnen condiciones mínimas de habitabilidad.

En la mayoría de los supuestos que estamos relatando desde el comienzo de este epígrafe, las personas promoventes de las quejas alegan la respuesta insuficiente por parte de los poderes públicos para solventar estas situaciones, pasando a engrosar las ya abultadas listas de los Registros Públicos de Demandantes de Viviendas Protegidas, agravándose sobremanera una situación que ya venía de antiguo como hemos dicho en los primeros párrafos de esta exposición, dado el exiguo número de viviendas protegidas construidas por la administración en régimen de alquiler y la imposibilidad de acceder a las viviendas protegidas en compraventa debido a lo extraordinariamente difícil que se ha vuelto acceder a la financiación bancaria, entre otras razones, por el mayor empobrecimiento de las familias y los casi insalvables requisitos exigidos por las entidades de crédito en sus análisis de riesgo.

Pero es que además, el mayor empobrecimiento de las familias que hemos percibido en este ejercicio de 2013, ha vuelto a suponer un cambio en el perfil de las personas demandantes de las viviendas de este tipo, el de familias que en su día fueron normalizadas y ahora se encuentran en situación o en riesgo de exclusión social que, o bien han perdido las viviendas que venían disfrutando o que desean acceder por primera vez a una vivienda y no pueden acceder a este derecho en el mercado. Todo ello se ve agravado por el conocimiento de la existencia de un número importante de viviendas protegidas que permanecen desocupadas.

Consecuencia de lo anterior, nos encontramos con el fenómeno nuevo, por el número de quejas que han llegado este año sobre esta temática, de la ocupación de viviendas vacías, por familias normalmente con personas menores a cargo que ante la tesitura de verse en la calle, deciden ocupar estos inmuebles vacantes, tanto de propiedad privada (fenómeno éste desconocido para esta Defensoría, en años anteriores a la crisis económica) como de propiedad pública, solicitando mediación para permanecer en las mismas a cambio de un alquiler social, o en el caso de las viviendas propiedad de la administración, solicitándonos mediemos ante el organismo o administración titular del inmueble para regularizar su situación de ocupación y para que se les adjudique el uso de la misma adquiriendo así la condición de persona beneficiaria de la vivienda en cuestión.

Desde esta Defensoría, no podemos amparar este tipo de situaciones. En concreto, la vía de hecho no puede ser la que legitime el uso y ocupación de las viviendas titularidad de la administración, a las que se debe acceder necesariamente conforme a los procedimientos legales de adjudicación establecidos y por consiguiente, cuando se adquiera la condición legal de persona adjudicataria, con justo título. Ello por cuanto que hay muchas personas demandantes de viviendas que cuenten con la protección de la administración, que desde hace años se encuentran en lista de espera y sin haber podido satisfacer aún su derecho a la vivienda, que no pueden ser preteridas si se legitiman este tipo de ocupaciones.

No obstante, ello no es óbice para que este fenómeno esté poniendo de manifiesto la necesidad urgente y, en muchos casos, de emergencia, de muchas familias andaluzas de acceder a viviendas protegidas por la administración dadas sus circunstancias de precariedad económica y social que no les permiten satisfacer este derecho en el mercado libre y sin que tampoco haya una suficiente oferta de viviendas de titularidad pública que permita solucionar este tipo de situaciones.

Y ello, cuando según el Censo de Población y Vivienda referido a 2011, según datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística, en Andalucía, hay 637.221 viviendas vacías, en general, lo que representa el 14,6% de viviendas de la Comunidad, descontadas las viviendas destinadas a segunda residencia y un stock de viviendas nuevas

sin vender a 31 de diciembre de 2011 de 107.138, según los datos del Ministerio de Fomento, estando Andalucía, entre las tres primeras comunidades autónomas que acumulan el 51,66% del total nacional. Las provincias de Almería, Málaga y Sevilla, seguidas de Cádiz, según dicha fuente, son las que acumulan un mayor número de viviendas nuevas sin vender.

A este respecto, no podemos sino efectuar una llamada a los poderes públicos a fin de recordarles la obligación que el artículo 47 de la Constitución (CE) impone a los mismos en orden a promover las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, teniendo en cuenta que en virtud del artículo 128 de la CE, toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad, está subordinada al interés general, por lo que consideramos que se deberían de adoptar las medidas adecuadas, ya sean legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales etc. para corregir esta disfuncionalidad. No es lógico que haya tan importante número de viviendas vacías, tanto en Andalucía, como en el resto del País, habiendo tantas personas y familias que no pueden acceder a este bien básico por sus propios medios, necesitando de la ayuda de la administración para satisfacer el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada.

En muchos casos, las personas que ocupan permanecen en estas viviendas sin los suministros básicos y esenciales para vivir dignamente, como son la luz y el agua, pudiéndonos imaginar las difíciles condiciones diarias de vida de estas familias, que les entorpece, cuando no les incapacita, para el ejercicio de otros derechos.

Bien es verdad que este tipo de situaciones merece que efectuemos una serie de matizaciones, al menos en base a nuestra experiencia. Así nos encontramos con que el fenómeno de las ocupaciones de inmuebles de viviendas ya concluidos o a medio terminar y con la ejecución de las obras paralizada, es una consecuencia directa de la persistente situación de crisis económica en la que nos encontramos inmersos desde hace ya varios años por causas de todos ya conocidas, la crisis del sector productivo de la construcción y de las industrias y oficios afines, a causa del conocido como estallido de la burbuja inmobiliaria.

Las ocupaciones de inmuebles de este tipo de las que ha tenido conocimiento esta Institución, se trata de edificios pertenecientes a constructoras y promotoras privadas que han entrado en concurso de acreedores, motivo por el que a pesar de tener concluidos o casi concluidos los edificios de viviendas no han salido al mercado de compraventa de régimen libre e incluso protegido, encontrándose por dicha causa adscritos a la masa concursal en espera de su adjudicación al acreedor o acreedores que se estimen procedentes, normalmente los bancos y entidades de crédito que concedieron la financiación al promotor y/o constructor para su construcción.

En alguna ocasión nos hemos encontrado con quejas relativas a personas que adquirieron viviendas en promociones de viviendas protegidas en régimen de compraventa por estar paralizadas y no haberse producido su entrega por encontrarse las empresas promotoras en situación de insolvencia y en las que ya se había procedido a su adjudicación y venta, dándose la circunstancia de que las personas que han acudido a nosotros en demanda de ayuda, denunciaban la no devolución de las cantidades entregadas a cuenta.

En esta situación, estas edificaciones pueden permanecer durante varios años, dada la lentitud de los procedimientos concursales por la saturación de los Juzgados de lo Mercantil, como no, también fenómeno derivado de los efectos y consecuencias de la crisis económica.

Mientras tanto, estos edificios permanecen como en una especie de tierra de nadie, sin que ninguna persona física o jurídica detente su propiedad en firme, y sin que por tanto se pueda exigir a su titular, el cumplimiento de las obligaciones urbanísticas que se adquieren con la concesión de la licencia de obras de edificación, como es la ejecución y terminación del edificio conforme al proyecto aprobado en su día y la solicitud de la pertinente licencia de primera ocupación a partir de cuyo momento las viviendas estarían en condiciones legales de ocupación y uso. Igual se puede predicar de los deberes de conservación en base a motivos de seguridad o salubridad.

En otros casos, nos encontramos con que estos edificios ya han sido adjudicados a las Entidades de Crédito que concedieron la financiación para su construcción, habiendo continuado esta Defensoría, durante el ejercicio 2013, con las labores de mediación ante las mismas, cuando las personas que han ocupado viviendas de su titularidad acuden a nosotros solicitando nuestra mediación y ayuda para permanecer en ellas mediante un alquiler social. Al relato de estas actuaciones dedicamos un epígrafe en el Capítulo VII Vivienda de este Informe Anual.

Cuando en estos casos y tras el relato de las personas en sus quejas de lo infructuoso de sus gestiones para acceder a una vivienda protegida por la administración ante el ayuntamiento o entidad municipal con competencias en materia de vivienda, solicitamos informe en el curso de su tramitación, suele decírsenos que no hay viviendas disponibles para ello.

A este respecto, hemos de decir que a pesar de que en la actualidad el acceso a las viviendas protegidas ha de efectuarse a través de los Registros Públicos de Demandantes que han de existir en todos los municipios andaluces, la normativa que regula estos Registros prevé la posibilidad de que se excepcione de la aplicación del Registro, las adjudicaciones de viviendas y alojamientos destinados a atender situaciones en el marco de las prestaciones de los servicios de asistencia y bienestar social, cuando se trate de unidades familiares en riesgo de exclusión social y cuando se justifique su carácter de urgencia por los Servicios Sociales del Ayuntamiento.

Nos encontramos así, con que el procedimiento excepcional previsto para adjudicar vivienda a familias en riesgo de exclusión, en el marco de actuación de los Servicios Sociales, dadas las situaciones de precariedad económica y social de las familias que las sitúa en situación o en riesgo de exclusión, se está convirtiendo en el procedimiento ordinario de adjudicación, dadas las situaciones de precariedad de todo orden en las que se encuentran las familias demandantes, con la circunstancia añadida de que, para estos casos se contaba con las viviendas de promoción pública de la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía, AVRA, (antigua EPSA), que van quedando vacantes por diversos motivos, cuyo número anualmente es insignificante para atender a todas las personas en lista de espera que se unen a las ya registradas como solicitantes de viviendas de promoción pública desde hace varios años.

Como puede verse, se trata de una dramática situación que está afectando a muchas personas en esta Comunidad y que preocupa seriamente al Defensor del Pueblo Andaluz, dado el agravamiento de las necesidades de alojamiento y vivienda de personas y familias, a consecuencia de los efectos de la persistente crisis económica, sin que existan suficientes recursos públicos en materia de vivienda para responder a las mismas y que, por la percepción que tenemos, puede estar gestándose y puede acabar creándose un clima de conflictividad social.



La política actual de vivienda instaurada por el Gobierno de la Nación en la normativa específica aprobada este año, como son el Real Decreto 233/2013, de 5 de Abril, por el que se regula el Plan Estatal de Fomento del Alquiler de vivienda, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016, la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas y la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del alquiler de viviendas, así como la que parece ser va a adoptar la Comunidad Autónoma, a tenor del anteproyecto publicado del próximo Plan Marco de Vivienda y Rehabilitación para Andalucía, se ha reconducido al régimen de alquiler, al mismo tiempo que se efectúa una apuesta por la rehabilitación, como tantas veces ha abogado esta Defensoría. No obstante ello, parece ser que fruto de la política de recortes y de contención del gasto público, las partidas presupuestarias que van a destinarse a esta finalidad, en nada tienen que ver con las destinadas en los años de bonanza a los diversos programas de viviendas protegidas.

No obstante, el Plan Marco Andaluz, aún no se ha aprobado, a pesar de que el Plan Nacional lo está desde el 5 de Abril de 2013, por lo que las medidas que este contiene aún no han podido ponerse en marcha en nuestra Comunidad, en base a lo cual consideramos que ha de probarse de forma urgente el Plan Autonómico y empezar a dar solución inmediata y urgente a la ingente cantidad de familias andaluzas que necesitan acceder a un techo y a una vivienda digna y adecuada y no pueden satisfacer su derecho a la vivienda en el mercado libre.

Otro bloque de quejas que se han presentado ante esta Institución, especialmente en el año 2013, son aquellas en las que las personas que se dirigen a nosotros plantean la imposibilidad de pagar el alquiler de viviendas protegidas propiedad de organismos públicos, a causa de no disponer de recursos económicos suficientes, hayan acumulado o no, deudas pendientes por impago de la renta, por lo que solicitan rebajas o aminoración en el importe del alquiler y el fraccionamiento y aplazamiento del pago de las deudas acumuladas por impago de este.

Hay que decir que la respuesta dada por las Administraciones a las que nos hemos dirigido en demanda de información al respecto ha sido siempre proclive a conceder los aplazamientos y fraccionamientos de deudas de alquiler, cuando no a aminorar el importe de la renta y adaptarlo a las especiales circunstancias económicas en las que se encuentre la familia afectada, al mismo tiempo que prácticamente se han suspendido los desahucios y lanzamientos de viviendas protegidas basados en esta causa, hasta tanto mejoren las circunstancias económicas.

En este sentido, si bien esta medida es acorde para la situación de carencia de recursos en las que se encuentran muchas familias, lo cierto es que los poderes públicos deberían dejar claro que se trata de medidas temporales transitorias, requeridas por la actual coyuntura económica, puesto que se trata de circunstancias excepcionales, pero, al mismo tiempo, hemos de reiterar como en otras ocasiones, que las administraciones titulares de los inmuebles deben gestionarlos de manera eficiente, exigiendo un esfuerzo de gestión y, en algunos casos, la puesta en marcha de programas de tutela social que hagan posible la normalización del cumplimiento de los contratos, evitando la situación en la que se encuentran bastantes inmuebles de viviendas propiedad de las administraciones, donde el impago reiterado de los gastos comunes y del alquiler puede motivar el que las personas que sí los afrontan se sientan desmotivadas para continuar asumiendo sus obligaciones dado el esfuerzo que para muchas de ellas, esto supone. Y es que, el estatus de ciudadanía conlleva el disfrute de derechos pero también el cumplimiento de obligaciones.

Finalmente, hemos de decir que la situación de crisis ha seguido afectando sobremanera a los programas de vivienda al amparo de Planes de Viviendas anteriores, tanto a nivel estatal (Plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012) como a nivel autonómico (Plan concertado de vivienda y suelo 2008-2012). Así los drásticos ajustes presupuestarios que paulatinamente se han venido acordando por los poderes públicos durante los últimos años, han dificultado la tramitación y abono de las ayudas en los diversos programas previstos, tales como los de rehabilitación, transformación de infravivienda, adquisición de viviendas protegidas, subsidiación de intereses de préstamos convenidos, ayudas a inquilinos o renta básica de emancipación.

Fue muy importante el número de quejas recibidas durante 2012 en relación con estas ayudas, lo que quizás pueda explicarse, en parte, por qué en este año 2013 se han seguido dictando muchas resoluciones de expedientes de ayudas en materia de vivienda que las deniegan por falta de disponibilidad presupuestaria. En otros casos, la eliminación de la ayuda (como ha sucedido con la subsidiación de los intereses de préstamos hipotecarios para viviendas protegidas, de carácter estatal) o su reducción y posterior supresión (supuesto de la renta básica de emancipación, también de carácter estatal), han motivado quejas ante esta Defensoría en las que no se ha podido entrar por razones de competencia, por tratarse de medidas adoptadas por la administración general del estado.

Igual ha ocurrido, en lo que a la falta de disponibilidad presupuestaria se refiere, con las ayudas autonómicas previstas en los Planes Andaluces, como era por ejemplo la ayuda para gastos de notaría y registro en la adquisición de viviendas protegidas.

En vistas de ello, consideramos de suma importancia que se aclare definitivamente cuáles son los compromisos de pago contraídos tanto de la Administración Estatal como Autonómica, porque deriven de derechos ya reconocidos que aún están pendientes de abono, así como que se habiliten las partidas presupuestarias que correspondan para hacer frente a los mismos, ello por cuanto que la actual situación sería un nefasto punto de partida para la puesta en marcha de los nuevos Planes de Vivienda, además de que la experiencia acumulada relativa a las dificultades que hayan podido surgir en la gestión, tramitación y abono, debería servir a la hora del desarrollo normativo de los Planes referidos con la finalidad de corregir las disfuncionalidades detectadas.

Todo ello, unido a la previsible y confirmada disminución de las partidas presupuestarias destinadas para los distintos programas de vivienda que se contemplan tanto en el Plan Nacional, como en el futuro Plan Marco Andaluz, con respecto a Planes anteriores, explican la necesidad de que las ayudas para el acceso a viviendas en alquiler, vayan destinadas necesariamente a las personas con dificultad para acceder al mercado inmobiliario libre, debiéndose valorar la situación en la que se encuentran los distintos segmentos de población con especial dificultad para acceder a un techo digno, y desde ese conocimiento de la realidad social, establecer criterios de selección de adjudicatarios y asignación de recursos públicos, aplicando, en definitiva, criterios de eficiencia en la lucha contra la exclusión y la desigualdad en la satisfacción de este derecho constitucional.

### *c) Inclusión social.*

Tras casi cinco años de profunda crisis económica, las cifras sobre situaciones de pobreza y exclusión social ponen de manifiesto que el Estado Social, lejos de mejorar, presenta síntomas más profundos de deterioro que afectan a las condiciones de vida de las

personas y que tienen que ver con la pérdida del empleo, de la vivienda y con el incremento de los casos de pobreza severa.

Según los datos del informe de Cáritas de 2013, el 10,52% de los hogares andaluces no puede mantener una temperatura adecuada en el interior durante los meses de invierno (la media nacional es la mitad). Por debajo del umbral de la pobreza – establecido en 7.500 euros anuales para un hogar con una sola persona y en 15.768 euros en un hogar con cuatro personas- están el 31,68% de los andaluces. Se trata de una de las comunidades autónomas con mayor índice de pobreza.

También en el ámbito de la personas mayores, la Sociedad Española de Geriátría y Gerontología ha advertido que la crisis económica, la soledad, la falta de apetito y otros factores provocan que hasta una de cada cinco personas mayores que viven solas esté en riesgo de desnutrición, al ingerir menos de 1000 kilocalorías diarias. La misma entidad recogía que 33.868 ancianos andaluces estaban en situación de exclusión social.

Además, existen otros factores que han incidido de forma negativa en la población mas desfavorecida, como es el caso de los recortes presupuestarios y prestacionales que han afectado a la Ley de Dependencia y que han supuesto una importante merma en el empleo en los servicios de ayuda a domicilio y una reducción de su intensidad en un 30%, con una pérdida total de entre 4.000 a 5.000 empleos.

En el segundo trimestre de 2013, en 636.000 hogares españoles no entraba ningún ingreso; esta cifra representa el 3,69% del total de los hogares. Estos datos nos parecen terribles, y sus causas tienen que ver con la reducción de las prestaciones y el incremento notable del desempleo.

También tiene que ver con esta situación el descenso del presupuesto destinado a los Servicios Sociales Comunitarios, en lo que son ayudas directas a las familias y a personas individuales. A nivel del Estado, la partida se ha reducido en el último año a 3.948 millones de euros, prácticamente la mitad que la cuantía destinada en el 2008. Esta reducción afecta a la partida de los Presupuestos Generales del Estado que estaba destinada a financiar los servicios sociales básicos de las corporaciones locales (Centros de Servicios Sociales Comunitarios, Albergues y Centros de Acogida) a través del Plan Concertado firmado con las Comunidades Autónomas. A Andalucía este recorte le ha supuesto pasar de los 17 millones de euros en el año 2011 a 5,3 millones en el año 2013.

Todo ello ocurre en un momento en el que el número de usuarios de los servicios sociales se incrementa y en el que quienes acuden en demanda de ayuda son personas que viven su situación con enorme desesperanza. En total, en el conjunto del Estado son más de seis millones de personas las que han acudido en el último año a los Servicios Sociales Comunitarios.

Pero esta situación puede aún empeorar, ya que la aprobación de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, va a suponer que las competencias de las administraciones locales en materia de servicios sociales quedarán reducidas a la información y evaluación de situaciones de necesidad social y a la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.

Dichos servicios sociales, además, únicamente serán de prestación obligatoria en los municipios con mas de 20.000 habitantes. En los demás municipios, la competencia sobre servicios sociales queda atribuida a la Comunidad Autónoma, aunque la misma puede elegir entre asumir la gestión directa de los servicios sociales, o bien delegar o conveniar su

gestión con los Ayuntamientos. El plazo para la asunción de las competencias en materia de servicios sociales por las Comunidades Autónomas finaliza el 31 de diciembre de 2015. Antes de esta fecha las autoridades autonómicas andaluzas deberán decidir por qué sistema optan y, en caso de optar por la delegación en los municipios, deberán negociar con éstos las condiciones de tal delegación.

Sea como fuere la entrada en vigor de esta norma va a suponer un auténtico vuelco en la actual organización de los servicios sociales y puede suponer la desaparición de los que venían siendo prestados por muchos municipios.

En otro orden de cosas, en el año 2013, hemos observado una atención de baja intensidad por parte de los Servicios Sociales debido al incremento de demandantes y a la falta de recursos propios para atenderlos, unido a la incidencia de la crisis en muchos Ayuntamientos y la disminución del presupuesto en materia de Servicios Sociales. Resulta paradójico ante esta situación la derivación de los casos de los Servicios Sociales Comunitarios a la iniciativa social, mientras ésta reclama mayores ayudas para atender el incremento de la demanda.

Todo ello se ha visto reflejado en las quejas que han estado presente en la Institución en este año, en las que ha tenido presencia la dura realidad que atenaza a muchas familias que han visto mermados sus ingresos con la pérdida de las prestaciones sociales y, con ello, se han visto incapaces de seguir pagando sus viviendas perdiendo las mismas. Son casos de familias que han visto surgir en su seno problemas de desestructuración, trastornos mentales leves, incremento del consumo de determinados fármacos, dependencia a sustancias y todo un conjunto de problemas que estas situaciones de pobreza originan.

Hemos detectado, por las quejas de la ciudadanía, que ha empeorado la situación en muchos Servicios Sociales Comunitarios. Así, recibimos denuncias que hacen referencia a prestaciones económicas insuficientes para atender necesidades básicas; retrasos en la atención ante la enorme demanda existente; falta de recursos humanos y económicos y ayudas limitadas en el tiempo.

También se denuncia la falta de regulación en el acceso a las ayudas, que quedan muchas veces al arbitrio de quienes deciden las mismas; y se cuestiona que la percepción de las ayudas se condicione a requisitos difíciles de cumplir para algunos, como puede ser la obligación de estar empadronado en la localidad por un periodo mínimo de un año, o la limitación de las ayudas para algunos sectores recién incorporados a una situación de exclusión, como pueden ser los inmigrantes.

Muchos servicios sociales municipales carecen de recursos propios para atender las necesidades de quienes acuden pidiendo ayuda, lo que les obliga a derivar a los demandantes a las ayudas que puedan darle las entidades del tercer sector de acción social o a las que puedan ofrecerle altruistamente particulares o empresas privadas.

La única actuación posible para estos servicios sociales es informar a los demandantes sobre otros recursos públicos y ayudarles a tramitar sus solicitudes para ser preceptores del salario social o incluirse en las listas de demandantes de vivienda.

Otros aspectos que salieron a relucir en las quejas recibidas durante 2013 fueron las situaciones de falta de atención por la saturación de los Servicios Sociales Comunitarios, especialmente cuando se trataba de casos que requerían de una atención urgente.

Una de las peculiaridades de la actual crisis económica es que, no solo ha venido a deteriorar la situación de aquellas personas y familias que ya se encontraban en situaciones de exclusión o en riesgo de entrar en ella, sino que además ha propiciado que en el escenario del riesgo y la exclusión social aparezcan nuevos actores. Nos referimos a familias jóvenes, lastradas por un historial de pérdidas acumuladas de empleos, con problemas acuciantes de subsistencia al carecer de medios económicos y con hijos a su cargo; mujeres solas con cargas familiares; jóvenes desempleados en busca del primer empleo, con escasa formación y sin posibilidad alguna de incorporación al mercado laboral; familias normalizadas, con proyectos de vida bien estructurados y viables, arrastradas por la vorágine del desempleo, la acumulación de deudas, la pérdida de la vivienda y la aparición de problemas mentales, alcoholismo o drogadicción.

El mayor drama de estos nuevos actores sociales de la exclusión no es su incorporación a las estadísticas de la pobreza o la marginación, sino su falta de recursos y habilidades para desenvolverse en esta nueva situación, lo que disminuye sus posibilidades de acceso a los medios y las ayudas que posibilitarían su reintegración social.

Sin embargo, el sector más afectado por la crisis es el constituido por las personas sin hogar. Es el que muestra la cara más descarnada de la crisis. Acuden a la Institución denunciando la falta de plazas en albergues y centros de acogida, ya sea por la disminución de estancias concedidas, por falta de alternativas a la terminación de los periodos de estancia o por la eliminación de los itinerarios de inserción que se habían puesto en marcha en los años previos a la crisis y que estaban reduciendo los efectos de la exclusión.

Muchas de estas personas son hoy personas sin retorno, abrumadas por una situación a la que no ven posibilidades de cambio, atrapadas en la desesperanza de un futuro totalmente incierto y con su dignidad cada vez mas deteriorada.

Son los grandes perdedores de esta sociedad, ya que siempre estuvieron en situación de exclusión y ocupando los más bajos puestos en la escala social, pero ahora ven su situación agravada al resultar mermadas las ayudas que venían recibiendo ante la necesidad de atender las demandas provenientes de los nuevos pobres y los nuevos excluidos.

De no incrementarse los medios y recursos destinados a estos colectivos, podemos encontrarnos con un panorama terrible, marcado por el progresivo deterioro de los miles de personas que llevan años viviendo en nuestras calles y por la marginación creciente de los nuevos excluidos por la crisis.

Las quejas que nos presentan estas personas vienen referidas a la falta de ayudas; la limitación en el tiempo de permanencia en las plazas de albergues; la falta de rotación de las plazas; la desesperación de acudir a media tarde para coger un lugar para dormir y ver que son pocas las plazas vacantes; o la imposibilidad de poder acceder a una vivienda social.

También debemos destacar que las quejas recibidas ponen de manifiesto que a los albergues están acudiendo personas que hasta hace poco vivían su vida con normalidad, tenían casa y una familia y que ahora, debido al impago de alquileres e hipotecas, han perdido sus viviendas y deben acudir a estos lugares porque no tienen donde ir.

Es por ello, que en estos momentos parece más necesario que nunca fortalecer los Servicios Sociales, ya que de proseguir su desmantelamiento veremos aparecer tasas mayores de pobreza y exclusión social y, lo que es peor, los ciudadanos más necesitados quedarán desasistidos y en manos de la beneficencia como hace muchos años ocurría en nuestro país.

No podemos dejar de mencionar que desde la Administración se han impulsado medidas para paliar en parte los efectos que la crisis está produciendo en Andalucía, aunque debemos indicar que estas han sido insuficientes para afrontar un problema de tal envergadura. En este sentido debemos destacar el Decreto-ley 7/2013, de 30 de Abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social, que supuso 120 millones de crédito extraordinario y no previstos en las partidas iniciales de los presupuestos. Estos fueron distribuidos en 60 millones para el plan extraordinario de Acción Social, 16 millones para la Red y Plan de Solidaridad y Garantía Alimentaria y 44 millones destinados para el ingreso mínimo de solidaridad y otras medidas.

Posteriormente la Orden de 10 de octubre de 2013, que regula las Ayudas Económicas Familiares y su gestión mediante la cooperación entre la Junta de Andalucía y las Entidades Locales, de desarrollo del Decreto-ley 11/1992, vino a reforzar las aportaciones dirigidas a las ayudas individuales que son atendidas desde los Servicios Sociales Comunitarios, en su artículo 5 venía a establecer los criterios de acceso a éstas, priorizando las familias con menores a su cargo, así como los requisitos necesarios para ello.

Además, el Plan extraordinario de Acción Social ha supuesto una inyección a la contratación en los ayuntamientos de personas en situación de desempleo. Está se realizó en los últimos meses de año y ha paliado, en parte, el paro crónico en algunas comarcas y con ello las ayudas a los ingresos de las familias.

Uno de los escasos recursos sociales disponibles en estos momentos en Andalucía es el denominado Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad, regulado por el Decreto 2/1999, de 12 de enero, que se asemeja a un programa de renta básica con enormes limitaciones. A él han acudido para sobrevivir a los estragos de la crisis miles de personas y familias en todos los municipios de Andalucía, ya sea a través de los Servicios Sociales Comunitarios o directamente a través de las Delegaciones Territoriales de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales.

El Programa de la Renta Mínima de Inserción de Solidaridad, que regula el Decreto 2/1999, de 12 de enero y que es popularmente conocido como *salario social*, constituye la piedra angular del sistema diseñado por el Decreto.

Cuando se elaboró el Decreto y se decidió incluir el programa, se hizo partiendo de algunas experiencias previas a nivel autonómico, que llegaron a definirse como «Rentas Mínimas de Inserción», y que se concebían como complemento y desarrollo de las políticas de protección social entendidas éstas tanto en sus niveles contributivo como asistencial. Así, el Programa de Solidaridad de los Andaluces surgió fruto del acuerdo en el Diálogo Social entre la Junta de Andalucía y los Agentes Sociales, procurando poner los medios necesarios para la erradicación de la marginación y la desigualdad.

Dicho programa reconoce a los ciudadanos andaluces como sujetos activos de la sociedad e incluye una serie de medidas con una clara vocación integradora, dejando, en último término, las medidas de carácter puramente asistencial.

Sin embargo, la realidad de estos años y especialmente la crudeza de la crisis ha determinado que el programa sobreviva hoy en día con una misión fundamentalmente asistencial y renunciando a sus objetivos de lograr la reinserción social, ya que las medidas necesarias para ello pivotaban sobre unos itinerarios de empleo que la crisis ha convertido en ilusorios.

Después de años de aplicación del programa, las carencias y deficiencias del mismo son notorias y se ven agravadas por los efectos de una crisis económica que ha multiplicado el número de solicitantes, desbordando las capacidades del sistema.

Así, es evidente que la inmediatez de la intervención social, que era una de las premisas de un programa destinado a solventar situaciones de emergencia social, ha quedado sepultada por el marasmo de la lentitud burocrática y por la imposibilidad de resolver los procedimientos, no ya en los plazos normativamente previstos, sino ni siquiera en plazos aceptables para la demanda que atienden.

También la suficiencia financiera del programa ha quedado en entredicho después de años de verse continuamente superadas las previsiones presupuestarias por la realidad del incremento continuado en la demanda de ayudas. Una imprevisión presupuestaria que, no solo impide atender con suficiencia las necesidades generadas cada año, sino que además parece perpetuarse al repetirse inexorablemente un año tras otro.

El preámbulo del Decreto 2/1999, venía a poner de manifiesto el deseo de que la renta mínima de inserción que contemplaba se convirtiese en un paso previo al posterior reconocimiento de la Renta Básica como un derecho subjetivo. La renta mínima debía propiciar niveles de protección asistencial de carácter universal y equilibrador de las desajustes sociales en aquellas poblaciones donde la marginación y la desigualdad se hacen más patentes.

Resultaba obvio que los argumentos que fundamentaban la norma estaban dentro de una óptica integradora, que se esperaba fuese siendo objeto de paulatino desarrollo, no solo por la Junta de Andalucía, sino también por otras Administraciones Públicas. Por este motivo la norma, además de recursos asistenciales como la renta mínima, pretendía arbitrar otro tipo de acciones o medidas insertivas que desarrollasen y capacitasen a la unidad familiar beneficiaria. Reconocía el Decreto la importancia de la orientación y la función integradora de medidas como el empleo frente a medidas meramente asistenciales, así como la existencia de la medida de vivienda y educación que refuerza esa integralidad.

Sin embargo, la realidad ha venido a cercenar estas ambiciones y en estos momentos, la norma subsiste a duras penas asentada sobre sus premisas mas asistenciales, huérfana de sus aspectos mas integradores y lastrada por sus deficiencias financieras y sus retrasos burocráticos.

Pese a todo, sigue siendo unos de los pocos recursos a los que las personas en situación de emergencia social y económica pueden acudir en Andalucía, lo que explica el continuo incremento en la demanda que ha propiciado continuos incrementos en las dotaciones presupuestarias, siempre insuficientes.

En efecto, desde el inicio de la crisis, las solicitudes de Ingreso Mínimo de Solidaridad se han mas que duplicado. Así podemos ver, como en el año 2008 se habían presentado 29.134 solicitudes, de las que se gestionaron 23.399 y se estimaron 18.392. Mientras que en el año 2013 se han presentado 60.971 solicitudes nuevas, se han

gestionado un total de 77.932 –incluyendo solicitudes de años anteriores- y se han estimado 55.577. Este considerable incremento de la demanda ha generando a su vez dificultades en la tramitación administrativa de las solicitudes que, en ocasiones, han provocado retrasos en la concesión y percepción de las ayudas de casi once meses.

Estos problemas crónicos de la insuficiencia presupuestaria y los retrasos en la tramitación de las solicitudes, han llevado a esta Institución ha acometer de oficio diversas quejas cuya finalidad no era otra que tratar de compeler a la Administración a adoptar medidas que, de una vez por todas, abordasen la realidad de estos problemas, dotando al programa de la suficiencia financiera necesaria y de los medios para agilizar la tramitación de las solicitudes. Las recomendaciones y sugerencias dictadas en este sentido un año tras otros, aunque bien acogidas por la Administración, nunca acaban de dar los frutos pretendidos y las leves mejoras introducidas en el programa siguen sin resolver los problemas enquistados en el mismo.

Una de las últimas modificaciones introducidas por la Administración en el programa con la intención de atajar el endémico problema de los atrasos en la tramitación de los procedimientos ha resultado a la postre tan inútil como las anteriores.

Nos referimos a la publicación del Decreto-Ley 7/2013, de 30 de Abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social, en el que se modificaba el Decreto 2/1999, estableciendo una reducción en el plazo previsto para resolver los procedimientos desde la presentación de la solicitud, que pasaba de tres a dos meses.

A pesar de que se preveía un refuerzo administrativo en aquellas Delegaciones Territoriales con mayores cargas de trabajo para conseguir este objetivo, la realidad es que los resultados han sido muy pobres en 2013, ya que esta Institución sigue recibiendo reiteradas quejas de ciudadanos cansados de esperar durante meses y meses la resolución de una solicitud de ayuda que se revela urgente al estar motivada por la absoluta falta de recursos. No obstante, hubo un incremento presupuestario importante en el último trimestre que llevó a acelerar el proceso de concesión, pero lejos de los dos meses previstos en el Decreto.

En relación al número de quejas recibidas por esta Institución en relación con este programa, debemos decir que se ha producido un crecimiento exponencial en consonancia con el aumento de demandantes en los últimos años. En total, en 2013 se ha intervenido sobre 54 quejas, de las que 14 pertenecían a años anteriores y 40 eran quejas nuevas del año 2013.

En cuanto a la tipología de quejas, el mayor porcentaje eran denuncias relacionadas con el retraso en la tramitación presentadas por personas impelidas por situaciones de precariedad absoluta. También han sido numerosas las quejas de personas disconformes con la denegación de su solicitud por incumplimiento de los requisitos establecidos normativamente. Muchas de estas quejas tenían que ver con los criterios para ser preceptores, que algunas personas consideran poco adaptados a la realidad actual y con el escaso uso de la posibilidad contemplada en el artículo 20 del Decreto para situaciones de emergencia social.

Además, como consecuencia de la crisis, se dan situaciones que no se contemplan en la norma, como son las de aquellas familias con hijos que pierden su hogar por no poder hacer frente a los pagos de alquiler o hipoteca y tiene que refugiarse en casas de los abuelos, encontrándose con el problema de no poder percibir el salario social al



existir algún miembro en el hogar –los abuelos pensionistas- que cuenta con ingresos. Se crea así un bucle de imposible salida, en el que la familia no puede rehacer su vida independiente al no disponer de los ingresos del salario social.

Por otro lado está el caso de las mujeres que viven solas con hijos a cargo y con una pensión compensatoria que no es abonada por el padre. Estas mujeres no pueden acceder al salario social o pierden el derecho a su percepción cuando se aprueba la pensión compensatoria, sin que el impago de dicha pensión les habilite para la percepción de este subsidio ya que deben esperar hasta la resolución del judicial del procedimiento de reclamación. Mientras esta resolución se produce, y puede tardar años, las mujeres y sus hijos deben sobrevivir sin ingresos de ningún tipo.

*d) Salud.*

Los estudios sobre el impacto de la crisis económica en el Sistema Nacional de Salud se suceden desde muy diversas perspectivas. Se dedican al análisis de la experiencia de cambio que está afectando al mismo con un carácter general, así como también a la investigación de las repercusiones que se están produciendo en los subsistemas sanitarios autonómicos, fundamentalmente en los casos de Comunidades Autónomas que vienen protagonizando las mayores iniciativas de recorte.

Nos situamos de nuevo en el debate sobre la sostenibilidad del Sistema Sanitario Público, que ha existido desde siempre, teniendo en cuenta los elevados niveles de déficit que aquel acarrea anualmente, pero este debate se contempla de una manera mucho más agudizada, o incluso recrudecida por las circunstancias económicas actuales, en medio de las cuales se justifican las actuaciones en aras de la subsistencia de aquel, a lo que se añade también la mejora de su seguridad y calidad.

En estos términos al menos se expresa la denominación del Real Decreto 16/2012, de 20 de Abril, que es el principal instrumento normativo para operar la reforma del sistema, y al cual ya tuvimos ocasión de referirnos el año pasado en estas mismas páginas.

Por entonces vinimos a incidir en lo que hace a los cambios operados en la titularidad del derecho a la asistencia sanitaria, llamando la atención sobre la recuperación de los conceptos de asegurado y beneficiario, así como el tratamiento de las personas extranjeras que carecen de autorización para residir legalmente en España.

En segundo lugar, y por la importante controversia y dudas suscitadas, nos ocupamos de las novedades introducidas en relación con la aportación de los usuarios al pago de la prestación farmacéutica, cuestión que todavía sigue dando mucho que hablar, como más adelante señalaremos.

En definitiva nos encontramos con medidas que afectan a la accesibilidad, con otras que inciden sobre la cartera de servicios, y por último, consideramos la efectiva disminución del volumen de recursos asignado, por lo que de la misma se infiere para el funcionamiento del sistema.

En el primer grupo seguimos contando con quejas en las que se muestra la disconformidad con la facturación de gastos por asistencia sanitaria, facturación que en algunos casos alcanza la vía ejecutiva, y por su importe, a veces pone en serio peligro la solvencia económica de los afectados.

En el año 2013 hemos tenido ocasión de realizar dos resoluciones sobre este asunto, la primera en la **queja 12/3838** por liquidación de gastos a una usuaria que había devenido desempleada, y la segunda en la **queja 13/882**, por hacer lo propio con otro usuario inmigrante, que precisó atención sanitaria por razón de urgencia para enfermedades de naturaleza grave.

Dentro del segundo apartado necesariamente tenemos que traer a colación la modificación que en la normativa citada se anunciaba para la cartera de servicios, aunque sea al menos para reflejar que los cambios que implica la regulación aludida aún no se han materializado, excepto por lo que hace a la prestación farmacéutica.

Y es que a salvo de la cartera común básica de servicios asistenciales, en tanto que conjunto de actividades asistenciales de prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación, incluido el transporte sanitario urgente; el resto de las modalidades de prestaciones previstas están sujetas a aportación, o incluso reembolso por parte del usuario.

Esta previsión hace augurar un cambio en el régimen de financiación de prestaciones tales como la ortoprotésica, la de productos dietéticos, o la de transporte sanitario programado, existiendo en los dos últimos casos un proyecto normativo con rango de orden, que aún no ha visto la luz.

En cuanto a la prestación farmacéutica, prosigue la recepción de quejas en las que se reivindica la clasificación en un grupo distinto de copago, y fundamentalmente la inclusión en alguno de los supuestos de exención.

Lo que se pone de manifiesto por los interesados es que existen ciudadanos que no tienen medios para acceder a los tratamientos, que carecen de recursos para adquirirlos, y que por esta causa no pueden seguir los tratamientos que tienen prescritos, los cuales, en algunos casos, son imprescindibles para la atención de las enfermedades que padecen. Como consecuencia de ello, se detecta que los supuestos de exención contemplados en la norma no amparan estas situaciones, ni siquiera el que exime a los desempleados que han perdido el derecho a percibir el subsidio, supuesto del que exclusivamente se benefician unas 600.000 personas en todo el territorio del Estado. Esto nos lleva a plantearnos la necesidad de promover el establecimiento de alguna medida de exención de aportación farmacéutica en beneficio de las personas que carecen de ingresos, o que perciben recursos muy escasos.

La situación se ve agravada por la aprobación de una nueva modalidad de copago por Resolución de 10 de septiembre de 2013 (BOE del 19 de septiembre), que modifica las condiciones de financiación de determinados medicamentos incluidos en la prestación farmacéutica del Sistema Nacional de Salud, los cuales no se califican de uso hospitalario, pero sin embargo están sometidos a reservas singulares, que implican que se proporcionen desde los servicios de farmacia de los hospitales a pacientes no hospitalizados.

La aludida modificación conlleva que los pacientes a los que se les prescriba, deban realizar una aportación para sufragar su coste, que se cifra en el 10% de su precio, con un límite de 4,20 euros (revisable).

En nuestra Comunidad Autónoma, al igual que en otros territorios, aunque por razones diversas (oposición a la medida, dificultades técnicas, ...) esta disposición no se viene aplicando. En esta tesitura la Consejera de Igualdad, Salud y Políticas Sociales ha dado a conocer la intención de la Administración Autonómica Andaluza de formular recurso

de alzada frente a la citada resolución, por lo que presumimos que el asunto puede acabar sometido al arbitrio de los tribunales de justicia.

En tercer lugar las consecuencias atribuibles a la limitación presupuestaria son de índole muy variada y resultan difícilmente sistematizables.

En esta Institución se vienen planteando quejas por insuficiencia de medios personales (pediatras, médicos de urgencia, falta de sustitución de vacaciones, ...), y a todas luces se vislumbra que la crisis no solo se está traduciendo en reducción del empleo en el ámbito del sistema sanitario público, sino también en empeoramiento de las condiciones laborales de los profesionales.

En estrecha conexión con lo anteriormente expuesto se reproducen las tradicionales quejas por demora en la atención, tanto por lo que hace a intervenciones quirúrgicas como a consultas de revisión o recogida de resultados.

Se aplican con rigidez criterios para la dispensación de diversos productos sanitarios (tiras de control de glucemia para pacientes diabéticos, absorbentes de incontinencia urinaria, ...) o para la derivación de pacientes a centros y unidades de referencia, fuera del ámbito de nuestra Comunidad Autónoma.

Capítulo aparte merece el acceso a tratamientos innovadores, sobre todo farmacológicos, donde operan los criterios de contención que articulan las comisiones de farmacia de los centros hospitalarios, obviando incluso las posibilidades que la normativa vigente concede para la utilización de los mismos al margen de las indicaciones terapéuticas autorizadas, o con carácter previo a dicha autorización.

Los procedimientos adoptados para la adquisición de los medicamentos (compras centralizadas, subasta de equivalentes terapéuticos, ...) también conllevan en algunos casos eliminación de las alternativas más costosas, y por esta vía de la posibilidad de acceso a las innovaciones por parte de aquellos pacientes a quienes sus facultativos se las han recomendado, sin que exista certeza sobre su perfecta intercambiabilidad.

Continuamos advirtiendo que las inversiones, al menos por lo que se refiere a infraestructuras sanitarias, se encuentran totalmente paralizadas, hasta el punto que nos encontramos con hospitales o centros de salud que están prácticamente contruidos, pero que no llegan a ponerse en marcha, a lo que se une el incumplimiento de los compromisos temporales previstos en la edificación de otros.

En este sentido, han contactado con la Institución los representantes de diversas plataformas ciudadanas que se han constituido para alcanzar el objetivo de dotar de un equipamiento sanitario a una determinada área geográfica o localidad para que atienda las necesidades asistenciales de la población de las mismas. Por poner un ejemplo reciente hemos recibido la queja de la plataforma que exige la apertura del consultorio de Torre de Benagalbón, construido por el Ayuntamiento tras acuerdo con la Administración Sanitaria, que al parecer ahora se desdeña por considerar que las necesidades de la zona quedan cubiertas con los centros de salud de las localidades colindantes (Rincón de la Victoria y La Cala del Moral).

En el ámbito de la salud mental, hemos de partir de la consideración de que las condiciones socioeconómicas desfavorables se asocian a efectos negativos sobre la salud de las personas. Las crisis económicas se han asociado a un aumento de los problemas de

salud, sobre todo de la salud mental, así como a un incremento de la mortalidad por suicidios.

Los expertos de la OMS refieren que el incremento de la pobreza y los recortes en el gasto público, experimentados en Europa desde el inicio de la crisis, en el año 2007, han conducido a un notable detrimento de la salud mental de la ciudadanía europea. La evidencia científica ha puesto de manifiesto que las personas que sufren recortes en sus ingresos y conflictos familiares presentan, respecto a la población en general, un riesgo significativamente mayor de padecer algún tipo de problema de salud mental; la relación entre crisis económica y salud mental es bidireccional, de tal modo que no solamente la crisis tiene un efecto negativo en la salud, incluida la salud mental, sino que los problemas en este último ámbito también tiene una repercusión grave en el desarrollo económico de los países europeos.

Sin embargo, el efecto de las crisis económicas en la salud de la población va a depender mucho del contexto institucional, especialmente del estado de bienestar con sus mecanismos de protección a los ciudadanos.

Perder el trabajo y pasar a estar en paro tiene consecuencias sobre la salud de las personas, sobre todo en la esfera psicosocial. Al mismo tiempo, es importante recordar que hay estudios que ponen de manifiesto que las prestaciones económicas de desempleo evitan o reducen este efecto y que las consecuencias negativas sobre la salud se centran en las personas sin prestaciones. La precariedad laboral es un riesgo grave para la salud en general, y de forma más específica para la salud mental.

Para reducir o eliminar el impacto del paro sobre la salud mental no basta con conseguir cualquier tipo de trabajo. Algunos estudios observan que entre la población joven no hay diferencias en el estado de salud mental entre personas desempleadas y las que trabajan en ocupaciones que están por debajo de su cualificación o las que tienen un trabajo insatisfactorio.

Según los expertos, la incertidumbre laboral es consecuencia de procesos de reestructuración de empresas en los que se recortan las plantillas, tiene un impacto sobre la salud no sólo de las personas que pierden su trabajo, sino también de las que continúan trabajando. Entre éstas, se ha observado un incremento de trastornos ansioso-depresivos relacionados con la incertidumbre sobre el futuro laboral, un aumento de conflictos entre compañeros, un incremento del volumen de trabajo al reducirse habitualmente más la mano de obra que las exigencias del trabajo, así como un aumento del consumo de tabaco y de los problemas en el entorno familiar.

En definitiva, el impacto de la crisis económica actual afecta en la salud mental de la ciudadanía de manera directa a la tasa de suicidios y en la asistencia sanitaria que reciben.

Con relación a los desempleados, estos tienen un 34% de posibilidades de sufrir problemas psicológicos, depresión y ansiedad-, el doble que entre personas con trabajo, con una probabilidad del 16%. Las personas más vulnerables son las comprendidas entre los 15 a 29 años y los mayores de 64.

También estos problemas se ven proyectados en la población infantil, que es especialmente vulnerable a los efectos de las crisis económicas, ya que éstos se asocian a un aumento en las desigualdades sociales, y las desigualdades sociales en la primera infancia son predictoras de desigualdades en la salud en la vida adulta. Este efecto viene

mediado por las inequidades en el desarrollo físico y psicológico, así como en el nivel de estudios alcanzados.

Aunque la crisis económica afecta tanto a los hombres como las mujeres, los efectos son mayores en ellas. Con anterioridad a la crisis, las mujeres ya partían de una situación de mayor dificultad de acceso a un empleo de calidad que los hombres, trabajaban con más frecuencia en los sectores donde las condiciones de empleo son más precarias (como el servicio doméstico), tenían salarios más bajos y una mayor carga de trabajo en el ámbito doméstico. Todas estas condiciones empeoran con la crisis económica y se asocian a un impacto negativo en la salud.

Desde esta perspectiva, consideramos que los efectos de la crisis han mermado las posibilidades que se preveían con la aprobación del II Plan Andaluz de Salud Mental de Andalucía (PISMA), sobre todo en relación a los sectores más vulnerables que se marcaban como objetivos (personas sin hogar, personas presas y el colectivo con patología dual).

También la incidencia de la crisis ha venido a frenar la creación de los equipos de intervención asertivos comunitario, que hubieran mejorado la intervención con aquellos sectores menos receptivos a los tratamientos o el amplio grupo de personas sin hogar que presentan algún tipo de trastorno. Al mismo tiempo, la situación de personas presas con enfermedad mental ha empeorado más si cabe, ya que son pocos los centros penitenciarios que cuentan con psiquiatras o, como venía ocurriendo, al menos contaban con el desplazamiento de éstos desde el Servicio Andaluz de Salud.

Dentro de los trastornos psicopatológicos con mayor presencia, están las personas con Patología Dual. Son aquellas situaciones clínicas en las que concurren una conducta adictiva y otro trastorno mental, sin entrar en consideraciones sobre los aspectos de causalidad. Afectan a un núcleo importante de personas, consumidoras de drogas, con un trastorno psíquico y con enormes dificultades de diagnóstico y la evidencia de que el efecto de las diferentes sustancias no es el mismo en personas sanas que en sujetos que sufren trastornos psiquiátricos, la falta de precisión a la hora de diferenciar el diagnóstico de abuso de sustancias del de dependencia o adicción y la existencia de redes clínicas separadas, la de salud mental y la de adicciones, para tratar un único enfermo, que presenta dos enfermedades y que ha dado lugar al llamado “síndrome de puerta equivocada”.

La gravedad y persistencia de esta patología ha llevado a los profesionales de la Salud Mental y de las Adicciones a establecer un protocolo de intervención conjunto, reeditado y revisado en el año 2012 y que pretende potenciar la coordinación intersectorial, facilitar el abordaje integral que garantice la continuidad asistencial y mejorar la accesibilidad de esta población a los servicios.

Finalmente, en el ámbito específico de las adicciones, la crisis económica está teniendo efecto sobre los dispositivos y, con ello, sobre las personas que deciden dejar de consumir e iniciar un tratamiento. Además, afecta también al consumo de las distintas sustancias y las formas de consumir, al generar un deseo más intenso de alcanzar los efectos de las sustancias sobre las personas, debido a su menor coste y a la búsqueda de la evasión de situaciones no deseadas. Ello se realiza a través de una mezcla explosiva de diversas sustancias.

En relación al consumo, según los últimos estudios de agencias oficiales como el Observatorio Europeo de Drogas y Toxicomanía (OEDT), las denominadas drogas clásicas, cannabis y cocaína, han disminuido; por el contrario, ha aumentado el consumo intensivo de todo tipo de sustancias. En cuanto al consumo de cocaína éste ha descendido desde el

inicio de la crisis en el año 2008, aunque seguimos siendo el segundo país en número de consumidores detrás del Reino Unido. Al mismo tiempo se ha incrementado el consumo de sustancias de síntesis, como la ketamina, mezcla de pastillas y éxtasis cristalizado. Es lo que se denomina entre la población consumidora como "el puchero".

Se busca alcanzar un efecto más potente e inmediato, con un mayor riesgo sobre sus vidas debido a un menor control sobre los efectos. Además, el precio de las sustancias ha disminuido como consecuencia de la crisis, así como las posibilidades económicas de los consumidores, entre un 15 y un 30% y también muchos, ante la situación de paro, se han dedicado al trapicheo y pretenden vivir de una forma ilegal con riesgos personales y familiares, y no solo como forma de mantener el propio consumo sino también como forma de subsistir ante la actual situación.

Otro efecto relacionado con la crisis y el consumo de drogas tiene que ver con la situación de desempleo, ya que los estudios relacionan éste con un mayor consumo de sustancias legales, debido al aumento de problemas personales que conlleva situaciones de ansiedad y depresión y, donde el consumo de drogas legales se convierte en una salida o forma de paliar el mal momento que viven. Esto ha llevado a un incremento de la demanda de tratamiento, casi en un 35% en el año 2013, como recoge un informe de la Asociación Proyecto Hombre, que incide en la existencia de un mayor consumo de las drogas legales: alcohol y tabaco.

Otra imagen que vemos asociada a la crisis, es un mayor consumo de alcohol en los y las jóvenes en las calles a través del botellón como un medio más económico de diversión, afectando de nuevo a plazas y lugares con concentraciones en grupos más reducidos para llamar menos la atención de los vecinos y evitar la intervención de las autoridades, así como el efecto sancionador de las normas existentes al respecto.

En el caso del tabaco, se ha producido un incremento de su consumo, como un componente para calmar la ansiedad de forma importante en ese sector de la población, que de forma más directa recibe el impacto de la crisis. Nos referimos a la población desempleada.

Al mismo tiempo que observamos cambios con relación a las sustancias y sus consumos, vemos cómo los presupuestos dirigidos al sostenimiento de los recursos de tratamiento han decrecido entre un 15 y un 20%, debido, entre otras razones, a la reducción de las aportaciones del Plan Nacional de Drogas a las Comunidades Autónomas y a las ONG, que ha llegado a ser de casi un 60%, al margen de los recortes realizados por la Administración Autonómica. Es como si los problemas de las drogas hubiesen desaparecido o estuviesen ocultos y, por el contrario, no ha sido así, ya que como hemos comentado éste se encuentra más presente que nunca y existen menos instrumentos rehabilitadores para combatirlos.

No obstante, sigue manteniendo el tratamiento de las adicciones un carácter integral y universal, aunque mermado en su cobertura como consecuencia de los recortes. De seguir así, es previsible un empeoramiento de la situación para el próximo año.

En relación a las quejas en las que se ha intervenido en el año 2013, el número de éstas ha sido de 20, en las que se abordan problemas de diversa naturaleza. En un primer grupo destacamos aquellas que hacen referencia a la reducción de plazas de concierto en centros de internamiento; la disminución del coste plaza/día y las dificultades de mantener los centros de tratamiento; el cierre de centros de día de las ONG o la reducción de las aportaciones de la Junta de Andalucía en los conciertos y convenios con

entidades públicas y privadas, en torno a un 15% para el sostenimiento de la Red Pública, así como el retraso en el pago de las ayudas (**queja 12/6745** y **queja 12/6134**).

De forma individual siguen estando presentes las quejas relacionadas con personas con patología dual y sus dificultades para iniciar un tratamiento integral, aquellas otras relacionadas con el tiempo de espera para los programas de tratamiento o el acceso a los programas de reinserción.

*e) Dependencia.*

Las quejas tramitadas por esta Institución en relación el Sistema de Atención a la Autonomía y Dependencia (SAAD) superen con creces a las quejas referidas a temas sanitarios o a las quejas relacionadas con la prestación de servicios sociales.

La razón para este gran número de quejas no hay que buscarla solo en el gran número de personas atendidas actualmente por el Sistema de Atención a la Autonomía y Dependencia (SAAD) y en la elevada conflictividad que se deriva de la gestión de un Sistema que se ha revelado enormemente complejo, sino que es también una consecuencia directa de la especial incidencia que la crisis económica ha tenido en el desarrollo y aplicación del SAAD.

Durante el año 2013 los problemas arrastrados por la aplicación de la Ley de Dependencia en Andalucía, no solo han alcanzado su punto más álgido, sino que han sido igualmente ímprobos los esfuerzos aplicados por esta Defensoría para garantizar los derechos de los ciudadanos que han acudido en queja ante esta Institución.

Si en el Informe Anual de 2012 abríamos el epígrafe destinado a examinar la dependencia, haciendo una especial mención a las demoras detectadas en la tramitación del procedimiento administrativo, cualquiera que fuera su objeto o finalidad (es decir, reconocimiento de grado, revisión del mismo, reconocimiento de recurso del Sistema, o revisión del programa individual de atención), en el recién expirado año 2013 la característica general del Sistema no ha sido otra que la de las demoras, en un sentido general y global, o más verazmente, la de la “ralentización”, -en palabras de la Administración-, o “paralización del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia” (SAAD), -en la percepción y consideración que nos han trasladado los ciudadanos-.

Afortunadamente, en el último trimestre del año 2013 hemos comenzado a atisbar indicios de que la paralización del Sistema parece tocar a su fin. Unos indicios que esperamos se confirmen en toda su plenitud durante 2014 para bien de las muchas personas que han visto, con enorme sufrimiento, como sus derechos como dependientes y sus esperanzas de beneficiarse de las prestaciones del Sistema quedaban soslayadas por la inoperancia del mismo.

Y es que han sido realmente duros los acontecimientos que en materia de dependencia se han vivido durante 2013, como se comprobará en los apartados siguientes donde vamos a exponer únicamente, los avatares más significativos de un sector que ya arrastraba problemas serios de años anteriores, ampliamente expuestos en nuestros Informe Anuales.

A) Servicio de ayuda a domicilio

a.- Usuarios

Durante el año 2013, en línea con la afectación generalizada del Sistema de la Dependencia, también el servicio de ayuda a domicilio ha sufrido un menoscabo, al menos por lo que se refiere a la entrada de nuevos usuarios en el disfrute del mismo, así como en la pérdida del derecho reconocido producida como consecuencia del cambio de domicilio del afectado.

En el primero de los supuestos citados, efectivamente, la ausencia de reconocimiento de servicios y prestaciones del Sistema, ha motivado la comparecencia ante esta Defensoría de personas que denunciaban la demora y reclamaban el dictado de resolución reconociendo su programa individual de atención con efectividad del servicio de ayuda a domicilio.

Por otra parte, las incidencias en el servicio de ayuda a domicilio han venido también provocadas por otra disfunción del sistema, consistente en demorar las revisiones del programa individual de atención que tiene lugar cuando el beneficiario cambia de domicilio de residencia, de tal modo que en estos casos, el simple traslado ha conllevado que el usuario quede privado del servicio que tenía reconocido "*sine die*".

La privación a nuevos dependientes o a dependientes trasladados, de acceder al servicio de ayuda a domicilio, intentó ser mitigada, en cierto modo, a través del servicio establecido con carácter transitorio y provisional, por el Decreto-ley 7/2013, de 30 de Abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía.

Sin embargo, no han sido pocos los usuarios que han comparecido para mostrar su disconformidad con un servicio perentorio, que no soluciona la necesidad de forma definitiva.

#### b.- Entidades prestadoras del servicio

Tampoco las entidades y trabajadores que prestan sus servicios en la ayuda a domicilio, se han visto ajenos a la crisis de la dependencia, sino que, junto a sus usuarios, han sufrido las penurias de la falta de recursos del Sistema.

No en vano, en el año 2013 han persistido las quejas, huelgas y denuncias públicas de quienes prestan sus servicios en el sector de la ayuda a domicilio, por impago de las aportaciones públicas de financiación y/o de los salarios a los auxiliares prestadores.

En la mayor parte de las ocasiones, han sido las auxiliares del servicio de ayuda a domicilio las que han comparecido ante esta Institución, acuciadas por un largo período de retrasos en el pago de sus salarios, cuando no de meses de impago.

En todas las quejas de esta índole, el problema subyacente ha venido provocado por la multiplicidad de agentes intervinientes (Junta de Andalucía, en su caso, Diputación, Ayuntamiento y empresa adjudicataria de la prestación del servicio), y la imposibilidad para los trabajadores de conocer en qué nudo de dicha cadena se había producido el incumplimiento de transferencia del presupuesto destinado a sufragar el coste del servicio, que les parecía necesario para reclamar la solución oportuna.

En la mayoría de las ocasiones, la llamada de atención de los afectados y la intervención de esta Institución ha provocado el movimiento del entramado y la liberación de algunos de los fondos pendientes de pago, lo que ha posibilitado que se reanude su funcionamiento, siquiera sea de forma renqueante, del servicio dando por terminadas nuestras actuaciones por encontrarse el asunto en vías de solución.



## B) Servicio de atención residencial

### a.- Dependientes

El servicio de atención residencial tiene una relevancia muy destacada entre los recursos que la Ley 39/2006 ofrece a los dependientes, fundamentalmente cuando el beneficiario es una persona mayor sin capacidad de autovalimiento.

Durante el año 2013 se ha producido una situación insólita en relación con este servicio, consistente en que mientras numerosos dependientes reconocidos, cuya propuesta de PIA incluía el derecho de acceso a este tipo de Centros, permanecían a la espera de una resolución que les otorgase plaza en un centro, las Residencias (públicas y concertadas) presentaban un buen número de plazas vacantes.

En la mayor parte de los casos, los comparecientes denunciaban que durante el prolongado retraso en el reconocimiento del servicio, el dependiente había empeorado y la familia se había visto abocada a ingresarlo en una Residencia, ocupando plaza privada cuyo coste no podrían asumir mucho más tiempo, dado que nunca previeron que el expediente pendiera durante años.

No menos frecuentes fueron las ocasiones en que, si bien el dependiente tenía reconocido algún recurso del Sistema (esencialmente una Unidad de Estancia Diurna, el servicio de ayuda a domicilio o incluso la prestación económica para cuidados en el entorno familiar), el deterioro de su estado motivaba la petición de revisión del PIA y una nueva propuesta de acceso a un servicio de atención residencial, que nunca obtenía respuesta. Ocurriendo incluso que por ser inaplazable el ingreso, el dependiente perdía el recurso reconocido (al no poder seguir haciendo uso de él) y quedaba sin ningún otro.

La misma suerte corrieron los usuarios que precisaron la revisión del PIA por traslado de Comunidad Autónoma.

### b.- Centros concertados

Desde la perspectiva de las empresas y entidades titulares de Centros concertados, la mayoría de las cuales nacieron al abrigo de las favorables expectativas de la Ley 39/2006, e incluso en ocasiones motivadas por promesas administrativas de concierto, la situación ha ido en consonancia con la suerte de los usuarios con derecho insatisfecho.

La falta de acceso de nuevos usuarios, unida a los sucesivos impagos por parte de la Administración de las cantidades adeudadas a estas entidades y asociaciones gestoras de algunos de los recursos del sistema de dependencia, han provocado graves perjuicios a las mismas y creado situaciones que podrían llegar a provocar la desaparición de los propios recursos.

Así, los reiterados retrasos de la administración en el abono de ayudas previamente comprometidas con estas asociaciones obliga a las mismas a tener que recurrir al endeudamiento para poder afrontar los necesarios pagos ya sean de nóminas, seguros sociales o proveedores, deteriorándose así su situación económica hasta extremos tales que en algunos casos no han tenido más remedio que proceder al despido del personal y al cierre de los recursos.

En lo sucesivo quedan pendientes decisiones administrativas de calado, como la que se refiere al pago de plazas reservadas en los centros concertados y el modelo que, en

el actual contexto, permitirá el mantenimiento de un servicio imprescindible para una población cada vez más envejecida.

#### C) Prestación económica para cuidados en el entorno familiar

El reconocimiento de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, mediante la aprobación del PIA correspondiente, ha sido la cuestión que mayores dificultades ha propiciado en el año 2013, ocasionando un importante número de quejas.

Si bien existen casos en los que dicha prestación constituye de forma indudable el recurso más adecuado o idóneo para el dependiente (caso de los menores de edad dependientes y de los discapacitados), es lo cierto que en los últimos tiempos dicha prestación se había venido generalizando, recurriendo a la misma de forma abusiva, con independencia de las necesidades reales del favorecido por la misma. Y ello a pesar de que la Ley 39/2006 la concibe como una prestación de carácter excepcional (artículo 14.4).

Como ya pusimos de relieve en la Resolución dictada en la **queja 13/2501**, promovida de oficio -y han subrayado asimismo especialistas en el Sistema de la Dependencia- las razones de este fenómeno han sido doblemente interesadas.

Por una parte, su menor coste para la Administración. Y, por otro lado, la comprensible concepción de esta exigua prestación, por tantas familias abrumadas por la crisis, como uno de los pocos, -si no el único-, recurso con que mitigar su delicada situación económica.

En el año 2013, sin embargo, mientras persistía -por razones obvias- el interés de los dependientes en obtener su reconocimiento, la Administración, en cambio, se enfrentaba a la imposibilidad material de asumir el reconocimiento de nuevas prestaciones económicas, por carencia de presupuesto que así se lo permitiera.

Basta citar casos como el de la **queja 13/1411**, cuya promotora, madre de un menor de edad Gran Dependiente, nos traslada la demora en la aprobación de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar propuesta a su favor, y concluye diciendo:

*“SOLICITO: de esa Institución, me ayude a buscar una solución a mi situación, ya que cada vez se agrava más al encontrarnos mi marido y yo en paro y acabársele a él la prestación en el mes de Abril. Con lo cual mi hijo se quedaría totalmente desamparado, ya que ello implicaría no poder hacer frente a nuestras deudas, entre ellas la hipoteca de nuestra vivienda, ni poder proporcionarle el bienestar que necesita nuestro hijo ni ayudarlo para que avance, dentro de sus limitadas posibilidades dada su enfermedad”.*

O el de la **queja 12/2047**:

*“Necesito con urgencia ese dinero, se acerca mi orden de desalojo, en casa no tengo ningún tipo de ingresos, no puedo trabajar y no sé cómo voy a tirar”.*

#### D) Pagos fraccionados

Tras la modificación introducida por la Disposición Adicional Sexta del Real Decreto-ley 8/2010, el pago a los beneficiarios del importe total de la suma devengada por el reconocimiento retroactivo de la prestación económica, dejaba de ser liquidado por la Administración en un pago único, realizado al tiempo de aprobarse el PIA y la prestación

mensual correspondiente, sino que, en lo sucesivo, podría ser aplazado por decisión facultativa de la Administración Autonómica, periodificándose su abono en el máximo de pagos anuales de igual cuantía anteriormente referidos, computados desde la fecha de la resolución firme de reconocimiento expreso de la prestación.

La Administración Autonómica andaluza, en consecuencia, se acogió a esta facultad, fijando el vencimiento de cada anualidad de los pagos fraccionados, de forma común para todos los beneficiarios, en el mes de marzo de cada año, siendo el primer pago en marzo de 2011.

Si bien no se detectaron incidencias en el vencimiento de marzo de 2011, sin embargo, en el mes de marzo de 2012, afloró el primer indicio importante del estancamiento que durante 2013 ha sufrido la dependencia en Andalucía, al producirse el impago del pago fraccionado de dicha anualidad.

Como es usual, esta Defensoría conoció el surgimiento de esta problemática, a través de los escritos de los ciudadanos que acudían a nosotros dándonos traslado de la misma.

Algunas de las quejas recibidas, se pronunciaban en el mismo sentido en que lo hizo la promotora de la **queja 12/2326**:

*“Soy cuidadora de mi madre, desde el año pasado está cobrando la ayuda de la ley de la dependencia, recibimos la carta que los atrasos se nos abonarían en un pago al año durante los cinco seguidos, siendo el primer pago en marzo del presente año. En varias ocasiones nos dirigimos a la Junta para preguntar qué ocurre con dicho ingreso, y ya suena a burla, en marzo nos dijeron que tenían todo el mes para hacerlo, que fuéramos en Abril, en Abril, que es a mes vencido, cosa que no entiendo, porque dicho pago lo esperamos desde el año pasado... y llegamos a mayo y ahora un pequeño contratiempo surgido, pero en breve estará el ingreso. ¿Tengo que esperar a que llegue junio también?... Quiero que ese dinero sea ya un hecho, pues ya veo bastante injusto que me impongan pagarlo en cinco años”.*

O en el del interesado en la **queja 12/2340**:

*“Soy cuidador por ley de dependencia. Desde el 2011 me deben los atrasos... Dijeron que pagarían en cinco años todos los meses de marzo... Estamos a mes de mayo y no he recibido nada, he llamado a todos lados... no saben qué contestar, he ido a personarme allí y siguen sin saber qué decir y así ya dos meses, muchas veces no te cogen el teléfono, y cuando dices para qué es algunas veces te cortan el teléfono, es una indignación, pues ese dinero ya lo he gastado yo en adaptar un poco la casa para mi madre”.*

A los primeros escritos aislados, siguieron tal cantidad de quejas reiterando la misma cuestión, que se hizo necesario intervenir de oficio, mediante la incoación de diversas quejas, entre ellas la ya citada **queja 13/2501** y la **queja 13/6403**, de las que daremos cumplida información en el siguiente epígrafe dedicado a glosar las principales actuaciones de la Institución en relación con la crisis económica.

f) *Inmigración.*

El principal dato que refleja el cambio que se ha operado en el último año en relación con la inmigración es el referido al número de personas inmigrantes que hay en nuestro país. Una cifra que pone de manifiesto el descenso continuado que desde hace ya algunos años viene produciéndose en el número de inmigrantes que llegan y permanecen en España.

En efecto, si en la época del “boom” económico y demográfico llegaba a nuestro país una media de quinientos mil nuevos ciudadanos cada año, esta situación empieza a cambiar con la llegada de la crisis económica y el proceso se acelera con la profundización de la recesión económica en los últimos años como lo demuestran los datos del Instituto Nacional de Estadística, que revelan que durante el periodo de 2010 a 2011 únicamente se empadronaron en España 3.753 extranjeros más. Un dato que contrasta notoriamente con los 500.000 de los años de bonanza.

Pero esta tendencia descendente no sólo se ha mantenido durante el periodo 2011 a 2012 sino que por primera vez en este año la tasa de inmigración ha sido negativa, es decir, en este periodo se han dado de baja en los padrones municipales de España más inmigrantes de los que han sido alta en los mismos. En efecto, los inmigrantes no europeos han pasado de ser 3.356.137 en enero de 2011 a 3.292.641 en el mismo mes de 2012, lo que se traduce en un descenso en la cifra total de extranjeros registrados de 15.229 personas.

Y este descenso en el número de personas extranjeras en España se ha trasladado de forma muy significativa al computo poblacional del conjunto del país, ya que, según datos del Instituto Nacional de Estadística, entre enero y junio de 2013 se registró un saldo migratorio negativo de 124.915 personas, un 50% superior al del semestre anterior (julio-diciembre de 2012), consecuencia de una caída de la inmigración del 11% y un aumento de la emigración del 10,7%.

Como bien reflejan estos datos, la realidad estadística de la inmigración ha cambiado notoriamente en nuestro país. Y este cambio de paradigma se ha traducido también en una alteración significativa en la prevalencia de las problemáticas de la población inmigrante, como se pone de manifiesto en las quejas que trasladan a esta Institución del Defensor del Pueblo Andaluz.

Así hemos pasado de atender preferentemente problemas relacionados con las trabas burocráticas impuestas a los inmigrantes, como era el caso de los trámites relativos a la contratación en origen, para centrarnos en los problemas que la crisis económica está deparando a los inmigrantes que aun permanecen en nuestro país, como son las denegaciones de las renovaciones de autorizaciones de trabajo y residencia por falta de cotización y empleo. Estos son los problemas que centran actualmente nuestra principal atención.

Unos problemas que, aunque tengan una especial incidencia sobre la población inmigrante, afectan en igual medida a la población española no extranjera, ya que guardan una íntima relación con las consecuencias derivadas de una crisis económica en ámbitos como el empleo donde se están batiendo récords de destrucción de puestos de trabajo.

No obstante, pese a tratarse de problemas compartidos por todos los españoles, la población inmigrante ha de hacer frente también a otro problema añadido, cual es el progresiva conformación de un clima social de desconfianza hacia el trabajador extranjero, que es contemplado, cada vez más, como un competidor en la dura lucha por alcanzar los escasos puestos de trabajo que el mercado ofrece.

Nos preocupa mucho que se esté afianzando cada vez más entre la sociedad española el mensaje de que una de las alternativas válidas para afrontar la crisis actual sería enviar a su país de origen a aquellas personas extranjeras que ocupan actualmente puestos de trabajo que estén siendo demandados por españoles en situación de desempleo.

Este mensaje, además de constituir un caldo de cultivo perfecto para que surjan la xenofobia y el racismo, supone un cínico ejercicio de desmemoria e ingratitud al pretender culpar de la crisis a quienes, con su trabajo, fueron en gran medida los artífices del crecimiento económico en los años de bonanza.

Pero lo cierto es que este mensaje no sólo va calando entre la sociedad, sino que comienza a traducirse en cambios actitudinales que se extienden también a la Administración y a los responsables públicos, como se pone de manifiesto, por ejemplo, en las medidas que han ido adoptándose últimamente con la finalidad de ejercer un control más exhaustivo sobre la población extranjera y que se han traducido en un aumento considerable de las intervenciones policiales, consistentes en la detención e identificación de personas basadas exclusivamente en la tenencia de unos determinados rasgos físicos.

De igual modo debemos reseñar el énfasis puesto en las medidas orientadas al retorno, voluntario o involuntario, de los extranjeros a sus países de origen. Unas medidas que considero cuestionables tanto en su concepción como en su ejecución.

Al fin y al cabo, si algo nos demuestra la experiencia de estos años es que el número de personas inmigrantes que llegan a un país o permanecen en él está más relacionado con las tasas de empleo y prosperidad de ese país que con cualquier medida que pueda adoptarse para favorecer su llegada o promover su marcha. Fue la prosperidad la que trajo a los inmigrantes y es la crisis la que los está echando. No nos engañemos sobre esta realidad.

Pero si aun les quedara alguna duda respecto de lo que acabo de decir, les invito a que dirijan su mirada hacia una realidad complementaria que pone de manifiesto que absoluta vinculación existente entre la realidad migratoria de un país y la situación económica del mismo. Me refiero a esa nueva realidad de los españoles que emigran en número cada vez mayor a otros países en busca del sustento y las oportunidades que nuestro país les niega.

Según datos oficiales la población española en el extranjero creció en 100.000 personas en el año 2012 y ya hay casi dos millones de españoles viviendo fuera de España. La emigración está desplazando claramente a la inmigración y la cifra de 5,7 millones de ciudadanos extranjeros censados en nuestro país empieza a palidecer ante los datos sobre el número de españoles expatriados.

#### *g) Prisiones.*

Las restricciones y los ajustes presupuestarios derivados de la crisis económica también tienen su incidencia en el ámbito penitenciario como venimos comprobando en los últimos años a tenor de las quejas recibidas.

Aunque la incidencia más inmediata de los recortes presupuestarios recae sobre las infraestructuras, equipamientos y medios personales del sistema penitenciario, sus consecuencias se extienden a todos los ámbitos y sectores cuya financiación dependa de las arcas públicas, sin establecer distinción en función de quien sea la Administración responsable.

En este sentido, venimos denunciando desde hace ya varios años la desaparición o paralización de programas de colaboración que la Junta de Andalucía lleva a cabo en las prisiones andaluzas por razones estrictamente presupuestarias. Una situación que no ha mejorado en 2013.

En efecto, el Programa de Animación Deportiva que comenzó a extinguirse en 2010 ha seguido sin funcionar en 2013, pese a las gestiones de esta Institución, que incluyeron el dictado en 2012, en la **queja 11/5971**, iniciada de oficio por esta Institución, de una **Resolución** en los siguientes términos:

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

Pese a recibir una respuesta que parecía ofrecer algunas esperanzas de que este programa pudiera mantenerse, la realidad es que en 2013 ha quedado definitivamente paralizado.

Algo similar ha ocurrido con el Servicio de Orientación y Asistencia Jurídica en las prisiones (SOAJP). Programa que posibilitaba que abogados y abogadas de cada Colegio Provincial se desplazaran a las prisiones para atender las consultas que las personas reclusas les plantearan tanto en lo relativo a la ejecución de sus sentencias en el plano penitenciario como relativas a otras cuestiones personales. Todo ello con el apoyo económico de la Consejería de Justicia que pagaba a cada letrado una cantidad.

Al principio existían Convenios Bilaterales entre cada Colegio y cada prisión, lógicamente visado y aprobado, el Convenio-tipo, por el Ministerio del Interior. Luego fueron sustituidos por un único Convenio Tripartito entre la Consejería, el Consejo Andaluz de Colegios del Abogados y el Ministerio del Interior. Tal Convenio funcionó muy bien los tres años de su vigencia hasta que surgió un problema en el momento de prorrogarlo al pretender la Junta de Andalucía incluir en la Addenda del Convenio una cláusula para hacerlo indefinido.

Esta Addenda provoca que el Convenio recale en el Ministerio de Hacienda para que este emita un informe, preceptivo y vinculante sobre la misma. Esa intervención es obligatoria a tenor de la Disposición Adicional Cuadragésimo Primera de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, prorrogada por Real Decreto Ley 29/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público. Dado que el Ministerio de Hacienda no emite el necesario informe, el convenio queda paralizado y el programa suspendido.

Durante 2013 ha habido diversos intentos de resucitar el programa, incluidas iniciativas parlamentarias aprobadas por la totalidad de los grupos parlamentarios, pero ninguna ha conseguido prosperar.

Por ello, aunque algunos Colegio de Abogados han seguido prestando el servicio de forma voluntaria y altruista, la situación de fondo no ha cambiado y un programa altamente valorado en el ámbito penitenciario sigue sin reanudarse.

No obstante, coincidiendo con la redacción de estas líneas surgen informaciones que apuntan la posibilidad de un acuerdo entre las Administraciones implicadas y los

Colegios de Abogados que podrían revitalizar el programa en 2014, esperemos que estas informaciones se conviertan en realidad cuanto antes.

Pero no acaban aquí las malas noticias ya que durante 2013 hemos recibido información sobre la supresión en Cádiz capital del Servicio de Gestión de Penas y Medidas Alternativas (SGPMA), parece ser que también por razones de ahorro presupuestario.

En efecto, los interesados en la **queja 13/6092** explicaban que en la provincia de Cádiz existían tres unidades del referido Servicio, que se ubicaban en la capital de la provincia (Cádiz), en Algeciras y en Jerez de la Frontera y denunciaban que estaba prevista la eliminación del Centro de Cádiz.

Conforme a la información que se nos trasladaba, el SGPMA de dicha ciudad cuenta con una dotación de personal de siete personas, integradas por un jefe de Servicios Sociales, un psicólogo, tres trabajadores sociales y dos funcionarios, que atienden los expedientes de doce poblaciones circundantes y, por tanto, a un elevado número de usuarios.

En este sentido, los comparecientes destacaban los inconvenientes y perjuicios que la obligación de desplazarse hasta el Servicio más cercano de Jerez de la Frontera les depararía, ya que se trata de personas cuyas circunstancias económicas y sociales suelen ser precarias, y se planteaban la duda de cómo estos destinatarios iban a poder cumplir con la obligación de asistencia, cuando el Centro de Jerez se encuentra en un lugar que no cuenta con comunicación alguna por transporte público.

Nuestra petición de información sobre este nuevo recorte aun no ha obtenido respuesta de la Administración.

Pero, con todo, lo que más no preocupa de las medidas de ajuste presupuestario que se están adoptando en el ámbito penitenciario es que las misma puedan tener una incidencia directa en los derechos mas esenciales de las personas internas en los centros penitenciarios.

En este sentido, debemos mostrar nuestra profunda inquietud por algunas decisiones que la Administración penitenciaria está adoptando y que podrían estar poniendo en serio riesgo el derecho a la salud de los presos.

Nos estamos refiriendo a las restricciones adoptadas en el uso de nuevos fármacos cuando los mismos comportan costes elevados para la Administración penitenciaria, sin tomar en consideración los derechos que asisten a los reclusos en materia de salud.

Un ejemplo claro de lo que venimos relatando es el caso planteado en la **queja 13/5205**, en la que se denunciaba la negativa de Instituciones Penitenciarias a dispensar a un interno un tratamiento farmacológico especialmente costoso que le había sido prescrito por el especialista médico que le atendía. Dada la situación del enfermo existían razones para temer por su vida si dicho fármaco no le era suministrado con rapidez.

El caso planteado resulta especialmente trascendente por cuanto el cuadro clínico que presenta el interno –coinfestado por hepatitis y VIH- es desgraciadamente bastante común en nuestras cárceles y son bastantes los reclusos que lo comparten. Posiblemente sea esa la razón por la que Instituciones penitenciarias se resiste e dar su aprobación a una terapia que puede suponerle un elevado coste.

No obstante, la legislación penitenciaria es clara en cuanto impone a la Administración Penitenciaria la obligación de garantizar a todos los internos una atención médico-sanitaria equivalente a la dispensada al conjunto de la población, ya con medios propios, ya con medios ajenos concertados, así como la de garantizar la prestación farmacéutica que se derive de dicha atención.

En el presente caso se daba la circunstancia de que el Servicio Andaluz de Salud esta dispensando –y financiando- esta terapia a aquellos enfermos no reclusos en situación clínica idéntica a la del interesado. Además, la Administración sanitaria andaluza confirmaba que dicho tratamiento podía dispensarse de forma ambulatoria permaneciendo el preso en la cárcel y acudiendo a consulta cuando se le requiriese.

A este respecto, consideramos que, decidida por el especialista la aptitud del paciente para un tratamiento ordinario, prescrito al interesado por su condición de enfermo, en las mismas condiciones de igualdad que dicha facultativa aplica a cualquier otro usuario del sistema, es preciso que se habiliten los medios materiales que le permitan beneficiarse del mismo y acceder al fármaco.

No ignoramos que la situación de interno penitenciario que concurre en el afectado, impone condicionantes y peculiaridades en la aplicación del tratamiento, (como los referidos al lugar físico de prestación: consultas hospitalarias o en el propio centro penitenciario), que, en todo caso, no difieren de los que se plantean con carácter general en la asistencia sanitaria de la población penitenciaria y que habrán de ser salvados o removidos en la forma que los profesionales sanitarios intervinientes en el tratamiento determinen.

Pero consideramos oportuno manifestar que, en modo alguno, la materialización de la terapia pueda venir condicionada por razones presupuestarias, ni la prestación farmacéutica a que viene obligada la Administración Penitenciaria (como tampoco la del sistema sanitario público), quedar sometida a criterios de racionalidad y eficiencia en la utilización de los medios públicos, cuando el fármaco prescrito tiene por finalidad esencial preservar la vida del paciente.

Somos conscientes de la importancia de la prevalencia en el ámbito penitenciario de enfermedades infecciosas como la que aqueja al interesado y, con ello, de la entidad que comporta la financiación de tratamientos de elevado coste. Si bien esta cuestión secundaria, ha de residenciarse en otro nivel distinto al asistencial y ser resuelta por quienes corresponda, mediante instrumentos que no obsten ni demoren la terapia que precisa el paciente.

#### *h) Justicia.*

En el ámbito de la Administración de Justicia, desde nuestro Informe Anual correspondiente al año 2008, en el que llamábamos la atención sobre el hecho de que el notorio aumento de los procedimientos concursales había provocado el colapso de los órganos judiciales que conocen de esta materia, los Juzgados de lo Mercantil, respecto de los que demandamos el incremento de su número, su extensión a las provincias andaluzas donde aún no existieran y, mientras tanto, su dotación de medidas de refuerzo, venimos poniendo de manifiesto que la crisis está dando lugar a nuevas disfunciones judiciales ante el notable aumento de procedimientos que tienen su origen en la misma: reclamaciones de cantidad tanto de ámbito civil como laboral, concursos de acreedores, despidos, resoluciones de contratos a instancia del trabajador, desahucios por falta de pago, ejecuciones hipotecarias y un largo etcétera al que la repercusión de la dilatada situación de



crisis en la economía doméstica, en la del día a día del ciudadano medio, no puede ser ajena.

Si en precedentes Informes Anuales comenzamos a detectar que la situación de colapso observada empezaba a hacerse extensible a los Juzgados de lo Social, que se empezaban a constituir en exponentes de la crítica situación, ejemplificada en fechas de señalamiento del juicio que entonces nos parecían muy lejanas –dos años entre presentación de la demanda y fecha prevista para la vista-, en el presente ejercicio, lejos de mejorar, ha empeorado notablemente: en algunos Juzgados de lo Social el tiempo de espera entre demanda y juicio llega ya a superar los tres años, es decir, demandas presentadas en el año 2012 se están señalando para el 2016, y si bien no se tratan de despidos ya que éstos tiene tramitación preferente, suelen ser casos de prestaciones de algún tipo de pensión o de desempleo que para sus reclamantes pueden tener igual o más importancia aún en cuanto a su urgencia resolutoria, ya que lo que se discute es la percepción o no de una prestación que puede constituir la única fuente de ingresos de su pretendiente.

A título de ejemplo, en la queja que promovía una remitente que pretendía se le concediese la pensión de viudedad que, pese a serle reconocida, lo fue sin derecho a prestación económica alguna, se nos decía que al recibir la citación para el correspondiente juicio había descubierto con asombro que el mismo había sido señalado para el 2 de marzo de 2016, circunstancia que le impelió a acudir a esta Defensoría porque le parecía inconcebible que la celebración de un juicio en el que se dirimía una prestación económica del orden social pudiera diferirse a tres años vista.

Pues bien, en las explicaciones que proporcionaba el titular del Juzgado en cuestión se nos significaba que tan considerable retraso radicaba, en primer lugar, en que este tipo de procedimientos, según la Ley reguladora de la Jurisdicción Social, no tiene la cualidad de preferente ni urgente respecto de otros (como sí lo tienen los de despido), pero fundamentalmente en que la situación del Juzgado era de colapso desde el punto y hora en que respecto del módulo establecido por el Consejo General del Poder Judicial para este tipo de órganos de 850 asuntos al año se había pasado en 2012 a conocer de 1514 asuntos, pendiendo a 31 de diciembre de 2012 un total de 2.046 asuntos, bien pendientes de admisión a trámite, bien con juicio señalado pendiente de tramitación.

Nos señalaban también que en los últimos trece años no se ha creado en Sevilla ningún Juzgado de lo Social y que si bien es cierto que se han articulado medias de refuerzo éstas han resultado ser insuficientes, ya que ha habido dos jueces sustitutos para siete juzgados entre noviembre de 2009 y junio de 2010 y actualmente una Magistrada jueza de Adscripción Territorial para los once juzgados de lo social de Sevilla, aunque se esperaba que para mediados el segundo trimestre del año entraran en ejercicio otros dos magistrados más de refuerzo en comisión de servicio.

No sólo los dos órdenes jurisdiccionales mencionados han sido atacados por la crisis económica, que también ha hecho mella en los Juzgados del orden jurisdiccional civil al incrementarse de manera alarmante el número de ejecuciones hipotecarias, de reclamaciones de efectos impagados, de procedimientos ejecutivos, de desahucios por falta de pago de la renta arrendaticia, y de cualquier procedimientos que pueda tener que ver con la disminución de los ingresos y la consecuente imposibilidad de hacer frente a las deudas contraídas.

Otros ámbitos relacionados con la Administración de Justicia se ven igualmente afectados por aplicación de las reglas más elementales de la lógica: el empobrecimiento de

la población y los procedimientos judiciales que se han ido generando estos últimos años ha tenido como consecuencia el aumento de las peticiones de reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita al concurrir esos dos condicionantes, es decir, un mayor número de acreedores al derecho al haber disminuido o incluso desaparecido los ingresos del candidato y un aumento de las reclamaciones judiciales, cuya consecuencia es el desproporcionado volumen de expedientes a tramitar por las respectivas Comisiones Provinciales.

Y es que, de la mano de la cuestión anterior, surge la oportunidad de traer a colación la discutida norma que grava a la ciudadanía en general, y las personas más pobres en particular, en cuanto al acceso a la tutela judicial efectiva. Se trata de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses.

La Ley suscitó, desde su presentación, una gran oposición desde diferentes sectores y ha motivado varios Recursos de Inconstitucionalidad, pendientes de resolución. Personas expertas del ámbito de la Justicia y autoridades, incluso el Consejo General del Poder Judicial, han mostrado su desacuerdo y confirman los impedimentos que se han provocado con este régimen de tasas para poder litigar.

En el tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la Ley 10/2012, no parece —como se pretendía— que se haya logrado una significativa descongestión de órganos jurisdiccionales que recibían una excesiva litigiosidad. Y, por otro lado, sí se confirma que la elevada cuantía de algunas de las tasas han excedido lo disuasorio para situarse en la frontera de la negación del derecho a la tutela judicial efectiva, especialmente cuando supera el propio montante de la cantidad en litigio o afecta a personas con una escasa capacidad económica.

Con este nuevo sistema de tasas se imponen estas cuantías en toda clase de procesos declarativos, ejecutivos, concursales y, con carácter más duro en los recursos que se formulen, todo ello en el orden civil. En lo contencioso-administrativo, interposiciones de demanda y sus recursos de apelación y casación. En el orden social hay alguna mayor condescendencia. Las demandas no cotizan, aunque sí, y mucho, los recursos de suplicación y casación, aunque si son trabajadores por cuenta ajena o autónomos tienen una reducción del 60%. Naturalmente cuentan con exención de las tasas quienes tengan reconocida la asistencia jurídica gratuita.

En definitiva, los indicios iniciales se confirman a lo largo del 2013 dejando el acceso a la justicia gravemente condicionado a una capacidad económica que no debería ser nunca el criterio dirimente para merecer el servicio y la tutela de la justicia.

En crudo contraste a esta situación, la escasez de recursos económicos que afecta igualmente a la Administración impide que las tasas de pendencia disminuyan al resultar inviable el incremento del número de órganos judiciales, o la disposición de personal de apoyo a los existentes cuando lo que ocurre es precisamente todo lo contrario —los recortes de personal— pese a que no quepa duda de su urgente necesidad.

Por último, y no estrictamente ligado a la Administración de Justicia pero sí a su departamento responsable, señalamos la confirmación de severos retrasos en atender la línea de ayudas a víctimas de terrorismo. Estas ayudas se aprobaron por Ley 10/2010 como un complemento a las que estaban ya previstas por la normativa estatal. A pesar de su aprobación, no se ha pagado ninguna cantidad y los expedientes se encuentran paralizados “a la espera de contar con disponibilidad presupuestaria”.

*i) Educación.*

Los efectos que la crisis económica está produciendo en el ámbito educativo, y más concretamente en el ejercicio al derecho a la Educación, se han reiterado a lo largo de 2013, sin que podemos advertir, a la luz de las quejas tramitadas, cambios significativos en relación con la situación preexistente en los últimos dos años.

Nuevamente podemos diferenciar dos tipos de cuestiones que merecen ser objeto de análisis. Por un lado, aquellas que tienen su origen en los impagos o demoras de las obligaciones económicas por la Administración educativa como consecuencia de las dificultades de liquidez que afecta a la Comunidad Autónoma, y por otro, aquellas que ponen de relieve la incapacidad administrativa para atender determinados recursos o invertir en algunos de ellos a pesar de que se encontraran ya comprometidos.

Respecto de los asuntos englobados en el primer grupo, hemos de señalar las demoras en el abono de las becas y ayudas al estudio. A título de ejemplo traemos a colación los retrasos en pagar la denominada "Beca Andalucía Segunda Oportunidad", una ayuda destinada a la reincorporación de jóvenes al sistema educativo que lo hubieran abandonado prematuramente y se encuentren en situación de desempleo. La secuencia en el abono efectivo de las cuantías a los beneficiarios se ha demorado varios meses, circunstancia que pone en entredicho el objetivo que se persigue con la concesión de las ayudas. Una vez más la argumentación esgrimida por la Administración educativa centra su atención en los problemas de tesorería. Para entender la dimensión del problema, señalar que el compromiso anunciado por la Consejería de Educación es que a finales del mes de noviembre de este año procedería a abonar las cantidades restantes correspondiente al curso 2012-2013.

Inciendo en las ayudas al estudio, destacamos asimismo retrasos en la publicación anual de la Orden por la que se convoca las ayudas individualizadas de transporte. Es así que para el curso 2012-2013, la correspondiente convocatoria se publicó en el mes de mayo, prácticamente cuando ha concluido el año escolar.

Además, la demora en los pagos comprometidos ha puesto en peligro la continuidad de determinados servicios educativos. Tal es el caso de los Consorcios Escuelas de Formación Profesional para el Empleo de Andalucía. A comienzos de octubre de 2013 la Consejería de Educación les adeudaba el 25 por 100 de la subvención correspondiente al curso 2011-2012 y la totalidad del curso pasado, lo que ha ocasionado una situación de deudas a proveedores, prestaciones de servicios y nóminas de trabajadores, que se encontraban ya en una situación "desesperada".

Respecto al segundo de los bloques citados en orden al relato de los problemas derivados de la crisis económica, hemos de centrar nuestra atención en las infraestructuras escolares.

Son muchas las quejas que denuncian incumplimientos de la Administración en los plazos para construir centros escolares que se encontraban ya comprometidos. La consecuencia de ello es que el alumnado debe recibir la formación en aulas prefabricadas, conocidas como "caracolas", con la consiguiente protesta de padres y madres quienes discrepan de la provisionalidad de estas instalaciones; de la ausencia de planificación sobre cuando se procederá a la construcción del centro educativo; o de la ubicación de las mencionadas aulas.

La cuestión descrita incide especialmente en determinados municipios como son los casos de Utrera (Sevilla) y Alcalá de Guadaíra (Sevilla). Además de la existencia de las aulas prefabricadas, en los centros escolares ya existentes de estos municipios se producen problemas de hacinamiento e inseguridad puesto que acogen casi a un 30% más de alumnos de lo que permite su capacidad.

También en materia de infraestructuras destacamos retrasos en ejecutar obras de acondicionamiento o mejora de los centros escolares, como consecuencia de la falta de disponibilidad presupuestaria de la Administración educativa para ejecutar aquellas. La cuestión se agrava porque no se concreta la fecha aproximada en la que podrán comenzar los trabajos.

Traemos a colación asimismo la negativa de la Administración educativa a conveniar o seguir conveniando plazas en escuelas de Educación infantil gestionadas por las Corporaciones locales. En otras ocasiones, son las propias Corporaciones municipales, gestoras del servicio, quienes, ante la escasez de recursos públicos por la crisis económica, se ven compelidas a eliminar dicho servicio, y de esta manera poder atender otros objetivos económicos y sociales a los que les está afectando con mayor intensidad las consecuencias de la actual coyuntura económica.

Por lo que respecta a las enseñanzas obligatorias, hemos recibido quejas por la disminución del número de unidades concertadas en primer curso del segundo ciclo de Educación Infantil, y en primer curso de Educación Primaria para el curso 2013-2014 de determinados centros escolares. Cada unidad inicialmente “desconcertada” supondrá, en cursos sucesivos, una reducción de hasta trece unidades concertadas, lo que puede significar la pérdida de un total de 103 unidades, con los consiguientes efectos para las familias, el alumnado, y los puestos de trabajo del profesorado contratado en esos centros.

En estos supuestos, la Administración educativa aduce cuestiones de natalidad para replanificar los recursos educativos de determinados centros, sin que admita, por el contrario, que la razón de esta decisión tenga su origen en recortes presupuestarios.

Conviene resaltar, siguiendo la línea iniciada en 2011, la escasez de plazas en las enseñanzas de Formación Profesional. Ciertamente, el regreso al Sistema educativo de quienes lo abandonaron prematuramente es otro aspecto en el que ha incidido la actual crisis económica. Ello ha supuesto un importante incremento de la demanda en los diferentes ciclos de las enseñanzas de Formación Profesional que no ha podido ser atendida al ser inferior la oferta.

La Formación Profesional constituye un nivel de estudio no obligatorio, sin embargo, las autoridades administrativas competentes han de promover la creación de un número de plazas que sean suficientes para poder cubrir la demanda, y ello a pesar de las dificultades de prever el número de plazas que se van a demandar en un momento determinado.

Las limitaciones presupuestarias están incidiendo no sólo en la Administración educativa sino también, y de manera singular, en las Corporaciones locales, las cuales tienen encomendadas importantes funciones en esta materia, especialmente por lo que respecta a su participación en la programación de la enseñanza, y su cooperación con la Administración educativa en la construcción de los centros docentes públicos, y en la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios destinados a centros públicos de Educación infantil y primaria o de Educación especial.

Son muchas las Entidades locales afectadas por limitaciones presupuestarias y medidas de contención de gasto público que dificultan enormemente el cumplimiento de algunas de sus obligaciones o la prestación de determinados servicios que atañen al ámbito educativo.

Es frecuente que la argumentación señalada por las Corporaciones locales se centre no sólo en las limitaciones presupuestarias sino en el hecho de que los trabajos a realizar en las instalaciones educativas no pueden ser calificados de conservación y mantenimiento. Y ello porque la antigüedad de dichas instalaciones exige su sustitución por otras nuevas -actividad que corresponde a la Consejería de Educación- en lugar de seguir manteniendo las existentes a un elevado e innecesario coste económico.

*j) Menores.*

La práctica totalidad de los problemas suscitados en las quejas durante el año 2012 se han repetido en el presente ejercicio, si bien, agravados. En efecto, el deterioro que sufren muchas familias andaluzas como consecuencia de la ausencia de recursos económicos, básicamente por la ausencia de empleo de todos sus miembros y de ayudas públicas suficiente para paliar estas situaciones, se ha visto incrementado notablemente con el transcurso del tiempo. Ello determina que muchas familias se vean imposibilitadas para atender adecuadamente a sus hijos debido a la escasez de recursos económicos. Son unidades familiares con una precaria situación económica a las que crisis ha venido a situar por debajo del umbral de la pobreza, incrementando la situación de riesgo de las personas menores que conviven en dichos núcleos familiares y, además, el deterioro de la convivencia familiar.

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

En este contexto, pocas novedades podemos ofrecer respecto de las argumentaciones contenidas en el documento del ejercicio anterior y del análisis que en el Informe del Defensor del Menor correspondiente al año 2011 se realizó sobre la incidencia de la crisis en el ámbito de menores.

A continuación relatamos resumidamente algunos de los asuntos tratados en 2013 relativo a menores y en los que la crisis económica ha cobrado especial protagonismo.

En un contexto de crisis económica como el actual no resultan extrañas las quejas alusivas a ayudas económicas a familias. Se trata de unidades familiares en situación de necesidad que demandan ayudas económicas para atender las necesidades básicas de hijos e hijas. Así, las familias con hijos pequeños a su cargo se han quejado de no tener agua y ni luz en el domicilio por impago de las facturas, no poder dar alimentación suficiente y equilibrada a sus hijos, por hacinamiento en el hogar, llamadas desesperadas por inminentes desahucios, o no poder aportar la pensión alimenticia por encontrarse desempleado.

Normalmente se lamentan de las escasas ayudas sociales que perciben de los Ayuntamientos en función de su precaria situación económica, teniendo además hijos menores de edad a su cargo. Como ejemplo citamos la **queja 13/2796**, **queja 13/3371**, **queja 13/3631** y **queja 13/5158**.

La necesidad de contar con ayudas públicas se hace más necesaria en el caso de las familias en situación de vulnerabilidad que precisan de aquellas para recuperar a sus hijos, los cuales han sido declarados en desamparo por el Ente Público Protector de Menores. Se trata, por lo general, de parejas con escasos o nulos recursos económicos, que no disponen de vivienda donde poder alojar a los hijos menores de edad. En estos casos, el retorno de los niños con sus progenitores queda condicionado a la tenencia de un inmueble donde poder vivir. (Ejemplo: **queja 13/1021**).

En otro orden de cosas, no podemos dejar de mencionar cómo la crisis económica está afectando a la convivencia familiar. Es así que los estados anímicos de padres y madres por la actual coyuntura económica pueden influir negativamente en la atención que prestan a sus hijos. La pérdida de confianza del adulto, la impotencia, rabia, tristeza, ansiedad, estrés hacen que la relación entre la pareja y con los hijos se deteriore sensiblemente, repercutiendo en los cuidados y atenciones a estos tanto afectivas como materiales.

También nos encontramos con denuncias de familias extensas que tienen en acogimiento a un menor, a las que la crisis las sitúa en situación vulnerables, normalmente por la situación de desempleo sobrevenida de alguno de los miembros de la unidad o, en el peor de los casos, de todos ellos. La normativa sobre acogimiento permite que los acogedores se beneficien de una prestación económica que les ayude en el mantenimiento y sustento del menor. Se lamentan del retraso de la Administración en el reconocimiento del derecho a percibir la prestación a pesar de reunir los requisitos sociales y económicos exigidos.

El Ente Público Protector de Menores aduce dificultades presupuestarias que impiden atender este tipo de solicitudes (**queja 13/676** y **queja 13/1278**).

En el transcurso del año 2013 se ha procedido al cierre de recursos destinados al acogimiento residencial de menores. En este ámbito, recibimos las protesta de los titulares de los establecimientos o del personal que presta servicios en los mismos, quienes ponen de manifiesto que los cierres suponen una importante merma de recursos sociales dedicados a protección de menores, ello unido al riesgo de desaparición de la propia asociación gestora del recurso además de la pérdida de puestos de trabajo en un sector de actividad especialmente castigados por la crisis económica. Es de destacar que en los casos analizados, la Administración apunta a razones de incumplimientos contractuales de las entidades gestoras de los recursos para no renovar los contratos de gestión del servicio (**queja 13/1476**, **queja 13/2124** y **queja 13/2412**).

#### *k) Discapacidad.*

Si bien es cierto que vienen siendo una constante las quejas referidas a la disconformidad de los comparecientes con el grado o porcentaje en el que el órgano autonómico competente ha valorado su discapacidad, no lo es menos que en el ejercicio 2013 hemos percibido cómo se ha agudizado la “necesidad” de los interesados de obtener el reconocimiento del mayor grado posible, por razones subyacentes de dificultad económica y de acceso al empleo.

A este respecto, es importante recordar, que únicamente la discapacidad que alcanza un determinado grado o porcentaje (particularmente, la igual o superior al 33% y la que iguala o supera el 65%), es merecedora de una protección especial, que, -en unión o no de otros requisitos adicionales-, puede concretarse o materializarse en el derecho a obtener determinados beneficios (reserva de plazas en el acceso al empleo público, puestos de

trabajo privados reservados a discapacitados, prestaciones no contributivas, exenciones o bonificaciones fiscales, etc.). Lo que, por razones obvias, convierte la valoración ajustada de esta situación en una aspiración común de todos los interesados, máxime en casos en los que solo una fina línea separa el grado relevante, de aquél que no confiere derecho alguno.

Sobre esta premisa, y por mor de los difíciles tiempos económicos que atraviesa nuestro país, no es de extrañar que en la mayor parte de las quejas recibidas se haya vislumbrado como telón de fondo común, la concepción del reconocimiento administrativo de la situación de discapacidad como la única vía posible de inclusión, mediante el acceso a los recursos y alternativas públicos de protección social.

A título ilustrativo, podemos citar la **queja 13/5455**, cuya promotora expuso la situación de enfermedad que afecta a su madre y los perjuicios que se le habían derivado de la disminución del grado de minusvalía que tenía reconocido, tras la revisión administrativa (del 65 al 38%), al haber perdido con ello el derecho a beneficiarse de la prestación no contributiva por discapacidad que percibía desde 1990.

La interesada nos describía su preocupación por ser muy complicada la situación económica familiar, ya que la afectada tiene a su cargo a un hijo con un 65% de discapacidad, a otros dos hijos en situación de desempleo y a dos nietos menores de edad, sin ser perceptora de ningún tipo de ingreso, lo que la obligaba a valerse de la caridad de los vecinos para sobrevivir.

En el caso descrito, esta Defensoría promovió dos tipos de actuaciones.

Por una parte, en la cuestión concreta de la discapacidad y partiendo de la base de que la afectada había formulado reclamación previa frente a la resolución administrativa, sin que la misma hubiera sido aún resuelta, interesamos la emisión de informe a la Delegación Territorial de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, obteniendo el impulso de la tramitación del expediente mediante la nueva valoración de la interesada, y resolución de su petición conforme a dicho examen y el de los informes médicos aportados por aquélla.

Por otro lado, dadas las circunstancias económicas familiares, pusimos la situación en conocimiento de los Servicios Sociales del Ayuntamiento correspondiente al domicilio de la interesada, con la finalidad de que pudiera ser debidamente informada y orientada sobre los mecanismos de acción social de que pudiera valerse.

También en la **queja 13/4843**, el compareciente nos trasladó la situación de precariedad económica en que se encontraba, agravada, -según nos dijo-, por la inadecuada valoración de su discapacidad, que por resolución del Equipo de Valoración y Orientación (EVO) de marzo de 2013, se concretó en un 60%, a pesar de las enfermedades que padece.

Solicitado informe a la Delegación Territorial de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, conocimos que al interesado le fue reconocida una discapacidad del 46% en el año 2007, a causa de secuelas por lesiones producidas en un accidente de tráfico que sufrió en el año 1998. Si bien el afectado ha solicitado en varias ocasiones la revisión de su discapacidad por agravamiento, las resoluciones sucesivamente resultantes la han calificado en un 58% y movilidad reducida (agosto de 2011) y en un 60% con carácter definitivo (4 de marzo de 2013).

Destacando en el informe que la expresa solicitud que el interesado reflejó en la reclamación previa formalizada frente a la última valoración, fue la de obtener el reconocimiento de una discapacidad del 65%, a efectos de pensión no contributiva. Concluyendo en la desestimación administrativa de dicha reclamación por resolución de 24 de junio de 2013, que ratificó el grado de discapacidad del 60%.

En sentido análogo, podemos citar la **queja 13/3273**, en la que la compareciente expone que teniendo reconocido un 65% de discapacidad, le había sido reducido al 54%, siendo su situación “de gran precariedad y de gran necesidad”.

Tal y como nos decía la interesada, el informe administrativo, además de relacionar cronológicamente las diversas valoraciones efectuadas desde el año 1995, confirmó la disminución del grado acordada, justificando que se trataba de una discapacidad de carácter psíquico, sin presentar patologías físicas valorables.

Si bien en el año 1995 se concretó la discapacidad de la compareciente en el 65%, dando lugar a que se le reconociera una pensión no contributiva que percibió en los años posteriores, en la revisión periódica que se le realizó en el año 2011, la resolución de 12 de junio de 2011 concretó su discapacidad en un 54% (desglosado en una física del 10%, una psíquica del 40% y 8 puntos por factores sociales complementarios), con carácter definitivo. Concluyendo el informe:

*“Lamentamos la situación familiar que presenta la interesada, actualmente desempleada, que se puntúa en el baremo con un total de 8 puntos. Sin embargo las patologías que presenta están controladas de manera satisfactoria tal y como se desprende de los informes médicos que aporta. La Unidad de Salud Mental Comunitaria de... deja constancia en su informe de un buen tratamiento y control, estando actualmente en remisión el trastorno recurrente que presenta, con una mejoría evidente de su estado anímico.”*

Por su parte, en la **queja 13/3142**, el interesado nos decía: “*me encuentro incapacitado total. Desamparo total. 7 miembros vivimos por CÁRITAS*”. Y nos pedía “*que se obligue a la Junta de Andalucía a que devuelva el 65% grado minusvalía y la pensión no contributiva. No puedo pagar ni el alquiler social*”.

En otras ocasiones, es la necesidad de colocarse en una situación algo más ventajosa que permita obtener un empleo con el que ganarse el sustento, la que motiva la petición vehemente del interesado, como pudimos ver en la **queja 13/4293**, cuyo promotor decía lo siguiente:

*“Me es muy necesario e indispensable que se reconozca el grado de minusvalía del 33% que llevo reclamando desde el año 2011 para obtener algún puesto de trabajo para personas con discapacidad”.*

Todo lo cual, en suma, da una idea bastante fidedigna de la realidad que viene rodeando a las situaciones de discapacidad y, desde luego, de en qué importante medida está la crisis influyendo y acuciando a los solicitantes de su reconocimiento.

#### *l) Empleo público.*

Durante el año 2013, prosigue el proceso de mejora de la gobernanza económica iniciada en 2011 con la modificación del artículo 135 de la Constitución, seguida en 2012 con la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de Abril, de estabilidad



presupuestaria y sostenibilidad financiera, ley complementada en 2013 con la aprobación de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, por la que se crea la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

Por otro lado, a lo largo de 2013 se continúan aplicando medidas de ajuste de gastos e ingresos en los distintos niveles de la Administración, especialmente con medidas de reducción de las estructuras administrativas, cuya mejor expresión es la Ley 3/2013, de 4 de junio, por la que se crea la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (fusionando diversos entes independientes) y los distintos Reales Decretos y Órdenes de reestructuración de entes públicos.

Por otro lado, debe destacarse la aparición del Informe CORA (2013) con el que el Gobierno pretende dar un impulso al conjunto de medidas de racionalización del sector público que está desplegando.

Asimismo, resulta destacable la aprobación de la Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y la Ley de garantía de la unidad del mercado. También es de reseñar la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

En lo que a Andalucía se refiere, el proceso de reordenación del sector público iniciado con la Ley 1/2011 prosigue a lo largo de 2013, lastrado con la problemática surgida con ocasión de las impugnaciones judiciales de los procesos de integración del personal afectado por los mismos, así como por las medidas de reequilibrio económico-financiero de la Junta de Andalucía adoptados inicialmente por el Decreto-Ley 1/2012, de 19 de junio y posteriormente por la Ley 3/2012, de 21 de septiembre.

Destacar que como consecuencia del cambio en la Presidencia de la Junta de Andalucía, por Decreto de la Presidenta 4/2013, de 9 de septiembre, se aborda una nueva regulación de la Vicepresidencia y de reestructuración de las Consejerías.

Veamos, a continuación, las principales medidas relacionadas con el empleo público

#### a.- Medidas de suspensión de las ofertas públicas de empleo

Durante el ejercicio de 2013, prosiguen las medidas de reducción de los distintos capítulos de los presupuestos públicos, que en lo relativo al capítulo de personal, persiste la congelación retributiva y de la tasa de reposición cero (0).

Este estado de situación deviene del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, al establecer, entre otras medidas, que no se procederá a la incorporación de nuevo personal, salvo la que pueda derivarse de la ejecución de procesos selectivos correspondientes a Ofertas de Empleo Público de ejercicios anteriores, limitación que también alcanza a las plazas incursas en los procesos de consolidación de empleo previstos en la disposición transitoria cuarta del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), si bien la congelación de la oferta de empleo público no será de aplicación en determinados sectores y administraciones en los que la tasa de reposición se fija en el diez por ciento. Igualmente, se recoge en la exposición de motivos del Real Decreto-ley 20/2012, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

Por su parte, la Junta de Andalucía, en el artículo 23.Uno.2 de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, fija una tasa de reposición, hasta un máximo de un 10 por ciento, para determinados sectores de actividad, siempre que por parte de las administraciones públicas de las que dependan se autoricen las correspondientes convocatorias, previa acreditación de que la oferta de empleo público de las citadas plazas no afecta al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria establecidos, ni de los demás límites fijados en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de Abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Igualmente, el citado artículo 23.Dos, establece que no se procederá a la contratación de personal temporal, ni al nombramiento de personal estatutario temporal o de funcionarios interinos salvo en casos excepcionales, y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables que se restringirán a los sectores, funciones y categorías profesionales, que se consideren prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales.

Por otro lado, la Ley 5/2012, de 26 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2013, establece en el artículo 11.1, en relación a la «Oferta de Empleo Público 2013 u otro instrumento similar de gestión de la provisión de necesidades de personal», que «durante el año 2013, no se procederá a la incorporación de nuevo personal en el sector público andaluz, salvo la que pueda derivarse de la ejecución de procesos selectivos correspondientes a ofertas de empleo público de ejercicios anteriores.

Esta limitación no será de aplicación a los sectores determinados en la legislación básica del Estado, en los que, de acuerdo con la misma, la tasa de reposición se fijará hasta un máximo del 10%, pudiendo procederse a la acumulación de las plazas resultantes de la aplicación de la tasa de reposición correspondiente a cada sector en aquellos Cuerpos, Especialidades o Escalas cuya cobertura se considere prioritaria o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales».

En el apartado 2 del referido artículo 11 se establece que durante el año 2013 no se procederá en el sector público andaluz a la contratación de personal laboral temporal, ni al nombramiento de personal estatutario temporal o de funcionario interino, salvo en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables que se restringirán a los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales.

Es decir, el marco legal descrito permite excepciones a la prohibición de incorporación de nuevo personal en el sector público andaluz, «para cubrir necesidades urgentes e inaplazables»; y, además, se restringen las nuevas incorporaciones a «los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales».

No obstante este escaso margen de reposición del empleo público, la Junta de Andalucía ha aprobado diversas ofertas de empleo público, como son las correspondientes a la Administración general, la educativa, de Administración Local con habilitación de carácter estatal y la sanitaria (pendiente), procesos cuya previsión es que se desarrollen a lo largo de 2014.

#### b.- Medidas de “contención retributiva”

Si durante el 2012 dispuso la congelación retributiva así como la supresión de la paga extraordinaria del mes de diciembre y la paga adicional de complemento específico o

pagas adicionales equivalentes, la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos Generales del Estado para 2013 sigue esta línea (también congeladas en 2011 tras la reducción del 2010 y la práctica congelación del 2009 con un crecimiento del 0,3 por ciento), si bien respetando la percepción de las pagas extraordinarias, no así los complementos adicionales ligados a las mismas.

Así pues, desde distintos sectores sindicales y profesionales se viene denunciando que las congelaciones retributivas del periodo 2011-2014, unidas a los recortes salariales estatal y autonómico (5% en 2010 y 7% en 2012, respectivamente), así como la pérdida de la paga extraordinaria de Navidad de 2012, han supuesto una pérdida del poder adquisitivo del 30% para este colectivo.

#### c.- Medidas relativas a las condiciones de trabajo

Tras la sustancial modificación del estatuto del empleado público y de sus condiciones de trabajo por el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio (reducción de días de asuntos particulares y supresión de días adicionales a los días de libre disposición, modificación de las condiciones de acceso y permanencia en situación de incapacidad temporal y de la edad para poder acceder a la jubilación ordinaria, elevándola progresivamente de los 65 a los 67 años, extensión mínima de la jornada laboral del sector público a 37,5 horas semanales, reducción del absentismo y del régimen de incompatibilidades, modificación del régimen de permisos sindicales, etc.) y por la Ley 3/2012, de 6 de julio, de reforma del mercado laboral, habilitando el despido por causas económicas, organizativas o de producción en el ámbito de la Administración Pública para el personal no funcionarios (desarrollado por el Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada), sin olvidar las medidas sectoriales dictadas en los ámbitos docente (incremento de la jornada lectiva y de los ratios de alumnado y no cobertura de bajas inferiores a diez días) y sanitario (incremento de jornada, no renovación de contratos, privatizaciones y externalizaciones), por Acuerdo de 9 de julio de 2013, del Consejo de Gobierno, se aprueba el acuerdo de la mesa General de Negociación Común del personal funcionario, estatutario y laboral de la Administración de la Junta de Andalucía de 3 de junio de 2013, sobre medidas en materia de jornada laboral, ausencias y permisos para la conciliación de la vida personal, familiar y laboral de las empleadas y empleados públicos, disposición en la que se abordan las siguientes medidas:

- Aplicación de la DA 28ª de la Ley 17/2012, de PGE para 2013 (no aplicación del descuento en nómina a cuatro días de ausencias a lo largo del año natural)
- Permisos retribuidos
- Reducción de jornada para atender al cuidado de hijos con cáncer u otra enfermedad grave menores de edad o mayores que convivan con sus progenitores.
- Flexibilidad horaria
- Permisos no retribuidos
- Asuntos particulares y vacaciones

d.- Pérdida neta de empleo público. Incremento de la precarización en el empleo público

El Informe de Evaluación del Impacto de la Reforma Laboral de 2013 (Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2013) y el propio Informe de la Comisión para la Reforma de la Administración Pública (CORA, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2013), evalúan la pérdida de empleo público en 374.800 empleos en los dos últimos años (periodo entre el tercer trimestre del 2011 y el correlativo de 2013), correspondiéndose la destrucción de empleos con empleos temporales (el 66 por ciento), dato en el que tiene su especial protagonismo la reforma laboral abordada en 2012 (Real Decreto-Ley 3/2012 y su continuidad en la Ley 3/2012, de reforma del mercado del trabajo) así como las medidas de racionalización del sector público acometidos por las distintas Administraciones territoriales, que en lo que se refiere a Andalucía tuvo su expresión en el Decreto-Ley 1/2012, de 19 de junio, de medidas para el reequilibrio económico-financiero de la Junta de Andalucía y, posteriormente, en su versión de Ley 3/2012, de 21 de septiembre.

Este conjunto de medidas viene provocando un paulatino empobrecimiento económico como empeoramiento de las condiciones de trabajo para el colectivo de empleados públicos, situación que no solo se mantiene para el ejercicio de 2014, sino que tiene su ya evidente traslación en la calidad de los servicios públicos esenciales como son los relativos a la asistencia sanitaria, educación y servicios sociales, como atestiguan diversos estudios y encuestas de satisfacción de usuarios de dichos sistemas.

#### *m) Tributos.*

La crisis económica también ha tenido su reflejo en el ámbito tributario, como lo demuestran las numerosas quejas recibidas durante 2013 que guardan directa o indirectamente relación con la situación económica de recesión que atraviesa el País y que inciden especialmente sobre las arcas públicas.

Es, en este contexto, donde debemos enmarcar las quejas recibidas procedentes de personas disconformes con las decisiones municipales o autonómicas que conllevaban una elevación de la presión fiscal.

Estas quejas muestran una realidad hasta cierto punto paradójica, ya que es la penuria provocada por la crisis económica en las arcas públicas la que explica el afán recaudatorio que se trasluce en la decisión de muchos Ayuntamientos y de la Comunidad Autónoma de subir la presión fiscal de toda suerte de impuestos y tasas. Pero esa penuria de las arcas públicas no es sino una consecuencia de la propia penuria de las familias como consecuencia de la crisis económica que se ha traducido en una menor actividad económica y, por ende, una menor recaudación tributaria.

La cuestión que habría que plantearse es dónde está el punto de equilibrio que evite que entremos en un círculo vicioso de subidas de impuestos destinadas a aumentar la recaudación que ahogan las economías familiares, desincentivan la actividad económica y, por tanto, disminuyen la recaudación tributaria.

Somos conscientes de que no es fácil encontrar una respuesta a esta cuestión, lo que si podemos decir, a la luz de las quejas recibidas, es que la subida de impuestos y tasas está poniendo en serias dificultades a muchas familias cuya precaria situación económica no les permite afrontar estos nuevos gastos.

Podemos estar en una situación absurda en la que la misma necesidad que tiene la Administración Pública de subir los impuestos para sufragar el coste de prestar los servicios públicos es la que padecen muchas familias para pagar el coste como usuarios de esos servicios públicos.

También la crisis económica ha tenido su incidencia depreciando el valor de determinados elementos que constituyen el hecho imponible de muchos impuestos, sin que, como denuncian muchos, dicha minoración del valor haya sido tenida en cuenta por la Administración tributaria.

Tal ocurre, por ejemplo, con los tributos que gravan la propiedad inmueble, como el Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI), o la transferencia de dichos bienes, ya sea inter vivos –Impuesto de Trasmisiones Patrimoniales (ITPAJD)- o mortis causa -Impuesto de sucesiones (IS)-. Muchas de las quejas recibidas en relación al cobro de estos tributos denuncian que la Administración no toma en consideración la importante depreciación que estos inmuebles han sufrido como consecuencia de la crisis económica e insiste en fijar la base imponible atendiendo a unos valores catastrales que estiman disociados del valor de mercado actual.

Si bien es cierto que hace unos años el valor catastral de un inmueble, que sirve de referente para establecer la cuota de ciertos impuestos, estaba muy por debajo del valor real de mercado, esto ha dado un vuelco y a consecuencia de la crisis, el valor actual en el que se compran y venden los inmuebles en muchas ocasiones está por debajo del valor catastral.

Por otro lado, la crisis económica, con su correlato de pérdidas de empleo y destrucción de empresas, ha disminuido los ingresos de muchas familias que antes disponían de una economía saneada que les había permitido adquirir viviendas de un valor catastral elevado. En la situación actual del mercado inmobiliario estas familias no pueden vender sus viviendas sin afrontar grandes pérdidas por lo que se ven obligadas a mantenerlas y, por tanto a hacer efectivo el pago de unos impuestos cuyo tipo impositivo no cesa de crecer y se aplica sobre una base imponible que no refleja el valor real del bien.

Y es que contar con una vivienda con un elevado valor catastral ya no es un motivo evidente para presuponer que su propietario dispone de medios económicos con lo que hacer frente a los impuestos que gravan la misma.

Han sido frecuentes, por tanto, los escritos de queja que nos trasladaban la disconformidad de sus promotores con la excesiva subida del IBI que grava sus viviendas. Sin embargo, nuestra capacidad de mediar en estos casos es muy limitada porque la legalidad tributaria ampara estas actuaciones de la Administración, por lo que únicamente cabría pedir una adecuación de los valores catastrales a la situación actual del mercado inmobiliario, algo que debe hacerse siguiendo los procedimientos legalmente establecidos a tal fin.

El artículo 64 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, establece que la base imponible de este impuesto estará constituida por el valor catastral de los bienes inmuebles, que se determinará, notificará y será susceptible de impugnación conforme a lo dispuesto en las normas reguladoras del Catastro Inmobiliario. Pudiendo localizar en el artículo 60 al 77 del citado Real Decreto todo lo relativo al cálculo del impuesto.

Por otro lado, de acuerdo con la potestad reglamentaria que reconoce el artículo 12 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, las corporaciones locales tienen competencias para el establecimiento de los tributos locales mediante la aprobación de la correspondiente ordenanza fiscal, que deberán cumplir los trámites y requisitos que se establecen en los artículos 16 y 17 del Cuerpo Legal citado.

Por lo tanto, cuando recibimos una queja denunciando por excesivo el importe del IBI, lo único que podemos hacer es verificar que la ordenanza fiscal se ha aprobado conforme disponen las normas y el cálculo de la cuota tributaria se ha efectuado correctamente.

Si estas actuaciones se han verificado de forma correcta, no quedaría otra opción que hacer uso de los canales establecidos para conseguir una minoración del valor catastral asignado al inmueble o requerir al Ayuntamiento para que en las ordenanzas fiscales se reconsideren los tipos impositivos o, cuando menos, se incluyan medidas que modulen la presión fiscal de las personas con menor capacidad económica.

En este sentido, nos hemos dirigido a algunos Ayuntamientos trasladándole las protestas recibidas de sus vecinos por lo que consideran una excesiva presión fiscal y solicitándoles que tomen en consideración las dificultades que la crisis económica está conllevando para muchas familias y adopten las medidas que sean necesarias para evitar situaciones de impago por falta de medios.

Pero no sólo las quejas denunciando subidas abusivas de impuestos evidencian la relación entre la crisis económica y la realidad tributaria, sino que existen otras situaciones derivadas directamente de la crisis que también han tenido su correlato en la actuación tributaria de las Administraciones públicas.

En efecto, entre las muchas quejas que recibimos relacionadas con la crisis económica algunas de las más dramáticas son las que nos llegan de familias que no pudiendo hacer frente a los pagos de la hipoteca tuvieron que renunciar a su vivienda y entregarla a las entidades financieras.

Pues bien, por si el hecho de quedarse sin vivienda por no disponer de ingresos económicos para hacer frente a un préstamo no fuera suficiente duro, algunas familias deben afrontar además las reclamaciones posteriores de la Administración tributaria en relación a las consecuencias fiscales que se derivan de la transmisión del bien.

Uno de los casos planteados guardaba relación con el pago del IBI, ya que la transmisión efectiva del inmueble se había producido en los primeros días del mes de enero, encontrándose la familia con que el Ayuntamiento le requería el pago del impuesto correspondiente a ese ejercicio, algo que consideraban profundamente injusto. El problema es que la actuación municipal era perfectamente acorde a derecho, ya que el sujeto pasivo del impuesto correspondiente a dicho ejercicio era quien ostentaba la titularidad el 1 de enero del año en curso. El interesado se cuestionaba como era posible que por tener a su nombre una vivienda tan sólo 10 días de todo un año se le pudiera exigir el pago del citado impuesto.

La única posibilidad en una situación como ésta era solicitar del Ayuntamiento el otorgamiento de una ayuda económica a la familia para poder hacer frente a sus obligaciones fiscales.

Otro problema importante se produce en relación al Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, conocido por plusvalía, que se devenga cuando el valor de la vivienda adquirida por el banco es superior al valor de compra del inmueble. En estos supuestos el transmitente de la vivienda, en este caso la familia que efectúa la dación en pago, debe afrontar el pago del impuesto como sujeto pasivo del mismo.

Únicamente en caso de que dicha dación en pago se haya producido en aplicación del denominado Código de Buenas Prácticas la normativa vigente permite que la entidad financiera pase a ser el sustituto del contribuyente, el problema es que muchas de las daciones en pago que se producen son consecuencia de acuerdos entre el propietario y el banco sin que se llegue a aplicar el Código de Buenas Prácticas, a veces por desconocimiento de su existencia por parte de las familias.

En estos casos, el impuesto se devenga y el Ayuntamiento no tiene mas remedio que girar el mismo al sujeto pasivo, lo que causa la indignación de las personas afectadas que no entienden como se les requiere un impuesto después de haber perdido sus viviendas precisamente por no poder pagar la hipoteca.

Nuevamente en estos casos nos vemos impedidos de realizar otra actuación que pedir al Ayuntamiento que conceda una ayuda económica a la familia para hacer frente a sus obligaciones fiscales.

Algo similar ocurre en relación con el IRPF donde las familias son requeridas para el pago del incremento que supone la transmisión de sus viviendas, sin atender al hecho de que la misma sea fruto de una dación en pago por imposibilidad de pago de la hipoteca.

Al ser el IRPF un impuesto estatal nuestra intervención en estos casos debe limitarse necesariamente a la remisión de la queja a la Defensora del Pueblo.

También nos han llegado otras quejas relacionadas con daciones en pago, como es el caso de supuestos en los que se reclamaba a los transmitentes de la vivienda el pago de la tasa de recogida de residuos al no haber comunicado adecuadamente al Ayuntamiento ni la familia ni el banco el cambio de titularidad en el inmueble.

En definitiva, el problema de todos estos supuesto no es una irregularidad en la forma de actuar de la administración, sino más bien una imposibilidad de los realmente obligados al pago de afrontar los mismos. Si habían perdido sus bienes por no contar con ingresos económicos, no era factible que pagaran los tributos derivados de la transmisión del inmueble. Una posible propuesta pasaría por promover que se incluyera en la legislación vigente la posibilidad de quedar exento del pago de los mismos cuando la transmisión sea consecuencia de una dación en pago y entre dentro de unos supuestos concretos relacionados con la capacidad económica del sujeto pasivo.

#### *n) Consumo.*

También en materia de consumo ha sido posible constatar las consecuencias de la crisis económica. Así lo demuestra el elevado número de quejas recibido de parte de consumidores que denuncian ser objeto de malas prácticas o prácticas abusivas por parte de las empresas con las que tienen relación económica o de servicios.

El relato de las quejas tramitadas en materia de Consumo que se desarrolla en el Capítulo VII de este Informe Anual incluye buena muestra de ello, particularmente en relación con los suministros de luz y agua, así como en la mayoría de las quejas relacionadas con los servicios financieros.

#### *a) Energía y Suministro domiciliario de agua*

La crisis económica está teniendo una especial incidencia negativa en la atención de las necesidades más elementales como una vivienda digna, máxime cuando

existen menores afectados. Y entendemos por tal una vivienda en condiciones de habitabilidad por contar con los necesarios suministros de luz y agua.

Sin embargo, las dificultades económicas familiares suponen en muchas ocasiones la imposibilidad de atender el pago de los correspondientes recibos y, consecuentemente, el corte de la luz o del agua por parte de las compañías suministradoras amparadas en la normativa actualmente vigente. Por otro lado, los Servicios Sociales Comunitarios ya desbordados se ven incapacitados para hacer frente a todas las demandas de ayuda que se les plantean en estos casos o bien la respuesta llega tarde.

Por lo que hace al suministro eléctrico podemos citar **queja 12/3304**, instada por una familia que venía recibiendo facturaciones muy elevadas a las que no podían hacer frente con sus escasos ingresos, con resultado de corte del suministro. Además habían llegado a un acuerdo de pagos fraccionados con Endesa correspondientes a facturas atrasadas, y ante su incumplimiento y la existencia de varias facturas impagadas, Endesa no accedía a restablecer el suministro hasta el abono total de la deuda (más de mil euros).

En otra ocasión la situación afectaba no solo a una familia en particular sino a un bloque entero o a una barriada. Así, en la **queja 13/2650** remitida desde un centro educativo del barrio de Los Almendros en Almería tras el corte de suministro ordenado por Endesa a todas las viviendas de la barriada. Los operarios de Endesa incluso habrían acudido escoltados por diez coches de policía para la ejecución de los trabajos necesarios de desconexión.

Se trataría de 184 viviendas, en su mayoría enganchadas directamente a centro de transformación, y las familias afectadas podrían ser unas 300, ya que dentro de cada vivienda se habían hecho divisiones para albergar a distintas generaciones.

Otro caso que afectó a una pluralidad de familias, en esta ocasión por el suministro de agua, se puso de manifiesto en la **queja 13/4269**, instada por el presidente de una comunidad de propietarios de una barriada humilde de Sevilla. En este caso, se trataba de un corte de suministro de agua ordenado por Emasesa en pleno verano ante el impago de las facturas adeudadas por la comunidad, ya que el bloque carecía de contadores individuales. Se añadía la circunstancia de que la comunidad se había enganchado ilegalmente, por lo que Emasesa había ordenado la ejecución de las obras necesarias para impedir tal uso y la baja del contrato, lo que supondría posteriormente la generación de nuevos gastos para el alta de suministro.

En relación con estas circunstancias, creemos necesario hacer un pronunciamiento relativo a la necesidad de adoptar las medidas oportunas para garantizar el suministro de luz y agua a las familias en situación de precariedad económica o exclusión, especialmente, durante los periodos de verano e invierno en los que más necesaria se hace la disponibilidad de tales suministros.

Estas medidas ya se vienen aprobando en nuestro entorno más inmediato y, en lo que se refiere al suministro energético, incluso han sido instadas a través de Directivas Europeas y Dictámenes del Comité Económico y Social Europeo.

Esta responsabilidad entendemos que debe ser asumida también por las empresas prestadoras de los servicios y, en este sentido, nos parece oportuno elogiar las medidas que se viene aprobando en el seno de algunas de estas empresas como la constitución de fondos de ayuda para compensar las deudas generadas por las familias en situación de exclusión social o de insolvencia económica.



Por otro lado, ante la realidad que suponen unas tarifas eléctricas muy elevadas y su previsible crecimiento a corto y medio plazo, esta Institución considera necesaria la adopción de medidas que permitan a las familias con menos recursos acceder a este servicio de primera necesidad a unos precios razonables y adaptados a su realidad económica.

Asimismo, se hace necesario adecuar el precio de la puesta a disposición del agua a los niveles de renta de las familias andaluzas, tanto mediante la aprobación de medidas de incentivo por ahorro y de fomento de la eficiencia en el consumo, como a través de mecanismos que provean ayudas para las familias en situación económica mas precaria. Conocemos que estas medidas se están aprobando en algunos municipios, por lo que instamos a su extensión con objeto de beneficiar al mayor número de personas posibles.

#### b) Servicios financieros

Abundamos en el Capítulo VII en el relato de las quejas recibidas en relación con la denominada “cláusula suelo hipotecaria”.

Como ya adelantábamos en el Informe Anual correspondiente al ejercicio 2012, comenzaron a recibirse numerosas quejas cuestionando la legalidad de las denominadas cláusulas suelo incorporadas a algunos contratos hipotecarios y que son consideradas por algunos sectores como abusivas y contrarias los derechos de usuarios y consumidores.

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

En algunos de los casos sometidos a nuestra consideración concurrían circunstancias personales y familiares que dificultan el abono puntual de la cuota hipotecaria, por lo que la eliminación de la cláusula suelo supondría un importante alivio y permitiría evitar el riesgo de incurrir en un proceso de ejecución hipotecaria por impago.

Las actuaciones de esta Defensoría, a través de la **queja 13/409**, iniciada de oficio, se relatan en el epígrafe siguiente destinado a glosar las actuaciones mas relevantes de la Institución en relación con la crisis económica.

También en ese mismo epígrafe daremos cuenta de las actuaciones realizadas en relación con las denominadas participaciones preferentes y dejaremos constancia de actuaciones de mediación realizadas con entidades financieras en supuestos relacionados con problemas de pago de préstamos personales que afectaban a pequeños empresarios o autónomos.

#### *o) Sostenibilidad.*

La apuesta por un modelo de desarrollo económico sostenible y por unas políticas sectoriales respetuosas con el medio ambiente, para minimizar los efectos contaminantes de la actividad humana, ha pasado a ser, como es ampliamente conocido, un objetivo absolutamente prioritario en la agenda de todos los responsables públicos y en amplios sectores de la población y agentes sociales, concienciados ante el deterioro ambiental de nuestro planeta. Tal percepción y la necesidad de afrontar el problema ha calado, también y por distintos motivos, en un amplísimo sector del ámbito empresarial.

De acuerdo con ello, en el marco del art. 45 de la Constitución y de los preceptos del Estatuto de Autonomía para Andalucía que contemplan el derecho a un medio ambiente adecuado, debemos preguntarnos: ¿Cómo ha incidido la crisis económica en la ejecución de medidas destinadas a alcanzar estos objetivos en relación con las materias sobre las que debe intervenir el Área de Sostenibilidad? e, incluso, ¿Este escenario de crisis ofrece alguna oportunidad para cambiar el rumbo en línea con las demandas sociales existentes? Intentaremos responder a estas cuestiones de una manera más amplia en el apartado que dedicamos a los derechos constitucionales en este Informe, aunque aspiramos a hacerlo, de una forma más resumida, en este Capítulo que dedicamos a la incidencia de la crisis en los derechos de la ciudadanía.

En primer lugar, en lo que concierne a la ordenación del territorio y el urbanismo. Afortunadamente, Andalucía cuenta con una extraordinaria superficie de suelo no urbanizable sometida a algún nivel de protección, pero ha sido una de las Comunidades Autónomas más afectadas por el proceso de depredación del suelo no urbanizable no protegido, especialmente para incorporarlo, a través de planes urbanísticos expansivos, al proceso urbanizador.

La crisis y sus demoledores efectos en el parque inmobiliario y, en lo que aquí concierne, en la protección del medio ambiente, haciendo de la necesidad virtud, exige un drástico cambio en la óptica que, lejos de crear una bolsa de miles de viviendas vacías, en un país donde el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada no está garantizado, vuelva su mirada hacia la ciudad construida.

En segundo lugar, en lo que respecta a la contaminación atmosférica y, de manera singular, a la emisión de gases de efecto invernadero y lucha contra el cambio climático, Andalucía, según el Portal Andaluz sobre Cambio Climático, presenta una situación similar a la del resto del país. Por tanto, estamos lejos de cumplir el Protocolo de Kioto sobre el Cambio Climático.

Sin embargo, hay un hecho que en sí mismo debe considerarse positivo: la factura energética, en un escenario de crisis, está condicionando la utilización del vehículo privado de motor; se efectúa un uso más prudente de los sistemas de climatización; ha aumentado la conciencia sobre la repercusión de la factura eléctrica (que había crecido desmesuradamente) en la economía doméstica, en cuyo seno hay, además, una mayor conciencia de la incidencia de la actividad humana en la contaminación; se ha producido una clara reducción de la actividad industrial; se han realizado grandes inversiones en energías renovables; se ha comenzado a exigir el certificado de eficiencia energética para determinadas transmisiones inmobiliarias, etc.

En lo que concierne al objetivo de la Unión Europea, que han hecho suyo los Estados miembros, de conseguir, para el año 2015, unas infraestructuras que puedan garantizar el “buen estado” de todas las masas de agua existente (es decir, el denominado vertido 0), Andalucía, con los datos que poseemos en 2013 -aunque estamos pendientes de ampliar esa información-, creemos que, por efecto directo de la crisis y el déficit presupuestario existente, no es probable -salvo que se produzca un giro copernicano en el próximo año en la financiación de la ejecución de estas infraestructuras- que cumpla ese objetivo, con las consecuencias ambientales (contaminación) y económicas (sanciones) que ello conllevaría.

Esta Institución estará muy atenta y hará un seguimiento del grado de ejecución de las obras hidráulicas contempladas en el Anexo de Infraestructuras de Depuración y Saneamiento de la mencionada Resolución de 26 de octubre de 2010.

En cuanto a la contaminación acústica, se trata también de un ámbito en el que la sensibilización social ha aumentado extraordinariamente en los últimos años, con la consecuencia de que se han puesto en marcha una serie de instrumentos normativos y técnicos destinados a prevenir, evitar y, en su caso, sancionar las vulneraciones que se producen por esta causa. Cuestión distinta es que las Administraciones Públicas y, singularmente, los Ayuntamientos se hayan dotado, o no, de estos medios técnicos.

El resultado de las medidas para controlar los efectos de la contaminación acústica en el año 2013, si hacemos un balance serio, es claramente negativo para la protección de los derechos de la ciudadanía frente a la contaminación acústica. Esta Institución no puede sino certificar, desde su experiencia, el rotundo fracaso de los poderes públicos para establecer un sistema legal y unos procedimientos administrativos que garanticen eficazmente algo tan simple como el derecho al descanso, el derecho a la intimidad personal y familiar, el derecho a la inviolabilidad del domicilio, el derecho a la protección de la salud conculcados con tales actuaciones y, asimismo, el derecho a un medio ambiente adecuado.

En cuanto a la movilidad sostenible, si, por un lado, en lo que concierne a la aportación de recursos, también en este ámbito la crisis económica impone sus limitaciones al sector público y, hay que decirlo, también al sector privado, ello no ha supuesto, en absoluto, sin embargo, que durante este ejercicio los poderes públicos hayan dejado de adoptar medidas destinadas a potenciar el modelo de una movilidad de transporte sostenible, si bien es cierto que no con la intensidad que hubiera sido deseable.

Sirva como ejemplo de ello las diversas actuaciones que, en aras a fomentar uno de los medios sostenibles, como es el uso de la bicicleta, han realizado diversos Ayuntamientos y la Comunidad Autónoma, o el impulso a la peatonalización de amplias zonas de nuestras ciudades.

Es verdad que la incorporación de los vehículos alimentados con energía eléctrica, tanto de uso individual como colectivo, sigue siendo meramente testimonial pese a la infinidad de declaraciones que realizan los poderes públicos sobre los compromisos que van a adquirir en este sentido. Por otro lado, echamos en falta, en 2013, por el extraordinario resultado que tiene en la relación coste-beneficio en términos ambientales, económicos, de eficiencia, de información para la ciudadanía, etc., una mayor incorporación de las TIC como instrumento de ordenación y regulación del tráfico y, asociado a ello, en términos de medición, prevención y minimización de la contaminación acústica y atmosférica en nuestras vías públicas, pues la configuración de nuestros núcleos de población como “smartcities”, parece que no se puede demorar.

Finalmente, aunque en modo alguno podemos considerar que las cuestiones comentadas agotan los temas relacionados con la sostenibilidad en los que, de una u otra forma, está incidiendo la crisis, tenemos que hacer mención a cómo la escasez de recursos financieros está afectando gravemente a la ejecución de obras públicas proyectadas y/o puestas en marcha en su día por su interés general, pero que vemos, a veces, que se ha abandonado, literalmente, su ejecución; otras reprogramando las obras, lo que, en la práctica, supone muchas veces no abandonar, pero sí ralentizar la ejecución de una obra durante años o, incluso, al no poner en marcha obras e instalaciones ya terminadas, por concluir que los costes de explotación supondrán un aumento del déficit presupuestario.

Tal vez el aspecto más positivo que sí puede tener esta situación de crisis es que obliga a “repensar” lo planificado en épocas de bonanza, encontrándonos, a veces, que algunas infraestructuras que no eran estrictamente necesarias, al menos en la forma en la

que se había previsto, es probable que se sustituyan por otras alternativas más económicas y más respetuosas con el medio ambiente.

*p) Universidades.*

Precisamente la crisis económica y su incidencia en el ámbito universitario fue la cuestión que centró el debate de la reunión de coordinación del Defensor del Pueblo Andaluz con las Defensorías universitarias de las Universidades públicas de Andalucía, celebrada en el mes de octubre de 2013, con el objeto de debatir asuntos de interés común a todas ellas.

Las conclusiones a las que se llegaron conllevaban, de un modo u otro, y sin excepción, problemas de financiación derivados de la crisis económica y la política de ajuste presupuestario impuesta a las Administraciones públicas. Así, se señalaron como problemas destacados:

a.- Las crecientes dificultades en el acceso y continuidad en los estudios universitarios como consecuencia del incremento de los precios públicos y el endurecimiento de los requisitos para el otorgamiento de becas y ayudas al estudio. Como consecuencia de ello aumenta el número de personas que se ven obligadas a renunciar a los estudios universitarios y las situaciones de impagados por parte de personas ya matriculadas que se ven incapaces de hacer frente al coste de la matrícula.

b.- Las serias dificultades de financiación de las universidades públicas por las reducciones en las aportaciones desde las Administraciones Autonómica y Estatal, que se agrava por los retrasos en la remisión de estos fondos en los plazos previstos.

c.- Reducción de la financiación destinada a proyectos de investigación e I+D+i (becas de investigación).

d.- Limitación de la tasa de reposición del personal.

e.- Dificultades para la oferta de plazas de prácticas en empresas e instituciones ante el coste que supone la obligatoriedad de cotización a la Seguridad Social.

f.- Situación de las becas Erasmus ante la reducción de los fondos aportados desde el Estado y los retrasos en el abono de la financiación autonómica.

A nuestro entender, compartido por todas las Defensorías allí reunidas, un problema especialmente preocupante es el de las personas que no pueden acceder o continuar sus estudios universitarios como consecuencia de las dificultades económicas para atender el pago de los precios públicos correspondientes.

A este respecto, recientes datos publicados por el Ministerio de Educación constatan que entre 2012 y 2013 las universidades españolas han perdido un total de 25.389 alumnos. Esta cifra supone un 7% del total de los alumnos universitarios de grado y master. Unos datos que hay que poner en consonancia con el incremento de un 19,7% experimentado por las tasas universitarias en ese mismo periodo y con el descenso de las becas concedidas –un 2,5% menos en el curso 2012-2013 respecto del curso anterior.

De las numerosas quejas y reclamaciones recibidas en las Defensorías se constataba que habían aumentado de forma notable en las Universidades andaluzas los supuestos de impago total o parcial de las matrículas universitarias por razones económicas

sobrevenidas del alumnado y sus familias, lo que se traducía en un incremento de las tasas de abandono de los estudios universitarios respecto de años precedentes.

Asimismo, habíamos podido comprobar con preocupación que aumentaron los casos de personas que reconocen haberse visto forzadas a matricularse en menos asignaturas de las deseadas por razones económicas y no académicas o haber desestimado determinadas opciones de posgrado por el elevado coste de las mismas.

Especial inquietud nos causaba el incremento de personas que se ven forzadas a abandonar sus estudios universitarios al serles denegadas las becas solicitadas como consecuencia del progresivo endurecimiento de los requisitos para su otorgamiento, o requerirles la devolución de las ya concedidas sin atender a circunstancias personales sobrevenidas.

Valorábamos que esta situación pone en riesgo el principio de igualdad en el ejercicio del derecho de acceso a estudios superiores y puede suponer una vulneración del principio de equidad.

En consecuencia, se acordó publicar en la web del Defensor del Pueblo Andaluz un posicionamiento conjunto en el que se apelaba a quienes ostentan responsabilidades públicas en la materia con objeto de que se adopten las medidas necesarias para dar respuesta a las personas que se encuentran en tal tesitura, salvaguardando de forma plena y efectiva el derecho de todas las personas a acceder en condiciones de igualdad y equidad a los estudios superiores, incluso en situaciones como la presente de crisis económica.

En este sentido, se hacía especial reconocimiento al esfuerzo realizado en Andalucía para mantener los precios públicos de los estudios universitarios dentro de los parámetros más bajos que permite la actual legislación, lo que muestra una apuesta decidida por estas enseñanzas en un momento de dificultades financieras para las arcas públicas.

Asimismo se encomiaba la actitud mostrada por las distintas Universidades públicas de Andalucía en relación con este problema, mediante la aprobación de numerosas iniciativas y propuestas. Como ejemplos podemos citar las convocatorias de ayudas propias o la búsqueda de fórmulas de financiación para el pago de la matrícula universitaria mediante concierto con entidades financieras.

Finalmente, se asumía por parte de las Defensorías que suscribían tal petición el compromiso de velar y tutelar con firmeza el ejercicio del derecho a acceder a los estudios universitarios en condiciones de igualdad.

Fruto del compromiso asumido, podemos hacer referencia a la **queja 13/4048**, iniciada de oficio y tramitada por esta Institución en relación con las cifras de personas que no pueden atender el pago del importe de la matrícula que se le requiere desde la Universidad donde cursan sus estudios.

De una parte, estas cifras están relacionadas con las denegaciones de becas para cursar estudios universitarios. Las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo Andaluz, en muchos casos, se refieren al endurecimiento de los requisitos para acceder al beneficio de las citadas becas, bien en lo referente a cuestiones económicas o bien a requisitos académicos, pese a que las circunstancias económico familiares.

El otro dato preocupante es el número de personas morosas, esto es, de quienes no han podido hacer frente a los pagos fraccionados que acordaron al formalizar su matrícula ordinaria.

En ambos casos, el impago supondrá inexorablemente la anulación de la matrícula y la imposibilidad de continuar los estudios, al menos mientras las circunstancias económicas personales y/o familiares no cambien, además de haber tirado por la borda el esfuerzo académico realizado durante el curso.

Algunas Universidades daban la voz de alarma, tanto por la situación a la que se ven abocados sus estudiantes como por las dificultades de financiación económica que supone para la propia Universidad.

Nuestra investigación se ha dirigido a las Universidades públicas de Andalucía y a la Secretaría General de Universidades, Investigación y Tecnología, en cuanto le corresponde la propuesta de tasas y precios públicos a satisfacer por la prestación de servicios académicos universitarios, con objeto de conocer el alcance del problema así como para proponer soluciones al mismo. En el capítulo dedicado al análisis de las quejas recibidas en materia de Educación ofrecemos cumplida información sobre esta actuación de oficio (Capítulo IV, epígrafe sobre Enseñanza universitaria).

Han sido varias las quejas tramitadas de forma individualizada por el Defensor del Pueblo Andaluz en relación con situaciones de denegación de beca e imposibilidad de hacer frente al abono de la matrícula correspondiente (**queja 13/272, queja 13/872, queja 13/1844, queja 13/3180, queja 13/3543 y queja 13/6772**).

La cuestión de la causa de denegación y procedimiento seguido para ello excede de nuestro ámbito de competencias, dado que la convocatoria de becas de carácter general y de movilidad para estudiantes de enseñanzas universitarias procede del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. En consecuencia, el trámite cursado a estas quejas pasa necesariamente por su remisión a la Defensora del Pueblo, a la que corresponde la supervisión de la Administración General del Estado.

No obstante, en algunos casos nos interesábamos por la situación en la que quedaba la persona afectada, dirigiéndonos a la Universidad en la que cursa sus estudios para conocer las facilidades en el pago y/o ayudas que se le pudieran conceder.

Así en la **queja 13/1651** tramitada ante la Universidad de Cádiz, en la **queja 13/3079** ante la Universidad de Málaga, o en la **queja 13/5978** ante la Universidad de Sevilla. La información relativa a estas actuaciones se amplía en el epígrafe sobre Enseñanza universitaria del Capítulo IV, Sección Segunda, del presente Informe Anual.

Aunque exceda de nuestro ámbito de competencias, nos parece oportuno señalar que hemos detectado casos en que la denegación de beca pudiera estar amparada no sólo en la imposición de requisitos que no admiten flexibilidad sino también en errores administrativos o en interpretaciones de las normas excesivamente rigoristas que llevaban al absurdo, a nuestro juicio, de resolver en sentido negativo las solicitudes de ayuda de personas que realmente se encontraban en situación económica necesitada de la misma.

Un caso excepcionalmente grave se puso de manifiesto en la **queja 13/5109**. En este caso, la denegación de la beca correspondiente al curso 2012-2013 por parte del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte obedecía al hecho de superar la unidad familiar

el umbral de patrimonio permitido, ya que en su declaración de la renta de 2011 constaban unas ganancias patrimoniales de 3.267,78 €.

La citada cantidad se correspondía con los ingresos percibidos en concepto de “ingreso mínimo de solidaridad” (conocido como “salario social”) -que se concede en supuestos de carencia absoluta de ingresos y cuya tributación a efectos de IRPF-, pero en la declaración de la renta se había computado como ganancia patrimonial en lugar de como rendimiento del trabajo.

A esta situación habían llegado por indicaciones de la propia Delegación Provincial en Sevilla de la AEAT y no sólo se vieron forzados a realizar la declaración computando los ingresos percibidos como ganancia patrimonial con las consecuencias ya conocidas de denegación de la beca universitaria, sino que además se les inició un expediente sancionador por no haber presentado la declaración del IRPF en plazo.

Afortunadamente la rectificación de los errores cometidos por parte de la Delegación Provincial en Sevilla de la AEAT, una vez que la promotora de queja trasladó la discrepancia de esta Institución, permitió que prosperase el recurso de reposición planteado por la interesada al Ministerio contra la denegación de la beca.

También, en la **queja 13/2520** conocimos el caso de una joven estudiante de la Universidad de Huelva, con su padre en situación de desempleo, a la que se le denegaba la beca atendiendo a la ayuda recibida por la Comunidad de Propietarios del edificio en el que se ubicaba el domicilio familiar para instalar un ascensor. La razón estribaba en que la ayuda proporcional, que computaba como ganancia patrimonial de su unidad familiar, alcanzaba los 2.000 euros. Sin embargo, entendíamos que podría haberse llegado a distinto resultado en caso de entender que la ayuda para instalar el ascensor pudiera considerarse como “rehabilitación de la vivienda habitual”, ya que la propia convocatoria de becas excluye este tipo de ayudas para el cómputo del umbral de patrimonio familiar.

En ocasiones el problema se producía a raíz de un expediente de reintegro mediante el que el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes exigía a las personas afectadas la devolución de las cantidades abonadas en concepto de ayuda por carecer de los requisitos exigidos para resultar beneficiarias.

Así, en la **queja 13/6033** pudimos conocer el caso de una joven estudiante de la Universidad Pablo de Olavide a la que, cuatro años después, se le exigía el reintegro de la beca concedida en el curso 2008-2009 para cursar estudios de Formación Profesional.

Otro joven nos consultaba qué pasos seguir instado ante el expediente de reintegro de la beca otorgada para cursar estudios universitarios en el curso 2011-2012. Al parecer se había visto afectado por un plan de estudios de Licenciatura en extinción, con asignaturas de especificidad técnica ya sin docencia, razón por la que se había acogido a la adaptación al correspondiente Grado. Precisamente se justificaba el reintegro por no tener derecho a beca en los nuevos estudios, hasta que el número de cursos matriculados fuese superior al número de becas disfrutadas en los estudios abandonados. Sin embargo, la propia convocatoria de becas establecía que no se considerarían “cambios de estudios” las adaptaciones a nuevos planes de las mismas enseñanzas, supuesto que entendemos comprendido en el paso de Licenciatura a Grado realizado por el interesado.

Si bien estos casos no pueden ser objeto de intervención directa del Defensor del Pueblo Andaluz, por tratarse de decisiones adoptadas por órganos administrativos que

escapan a su ámbito de supervisión, estimamos oportuno hacer un pronunciamiento en torno a la actuación administrativa en estos casos.

Bien es verdad que carece de toda razón que puedan otorgarse ayudas públicas a quien no deba merecerlo por no reunir los requisitos exigibles en la correspondiente convocatoria. Esta afirmación tiene mayor razón de ser, si cabe, en los supuestos en que las ayudas se otorgan en régimen de concurrencia competitiva, aunque no es el caso de las becas para cursar estudios universitarios, al menos afortunadamente por ahora.

Sin embargo, afirmación tan categórica quiebra cuando se toma conocimiento de algunos supuestos en los que se alega esta circunstancia para exigir el reintegro de la ayuda otorgada, pero en los que no concurre ocultación o falseamiento de datos por parte de la persona afectada, y es el error administrativo el que causa perjuicios de difícil reparación.

La situación es realmente kafkiana cuando se da la circunstancia de que la Administración otorga una ayuda sin que el beneficiario tuviese derecho a ella para, posteriormente, revocar tal concesión y exigir la devolución de las cantidades otorgadas.

Los ejemplos aquí traídos puede que no sean más que casos puntuales de errores administrativos generados a partir del volumen de expedientes que se tramitan en el procedimiento de concesión de becas para cursar estudios universitarios. Lo que nos preocupa es que, detrás de estos errores, existen personas que se ven arrolladas por la actuación administrativa sin los conocimientos y medios adecuados para defender sus intereses.

Más grave nos parece que no se ofrezca una solución adecuada a la difícil situación económica generada que, si bien pudiera encontrarse amparada en la normativa de aplicación, también es cierto que puede producirse con excesivo retraso y con un exceso de celo que no se tuvo con anterioridad. No estamos pidiendo, en los casos en que efectivamente proceda el reintegro, que “se mire para otro lado” sino que puedan buscarse soluciones de pago para aquellas personas que manifiestan una importante dificultad económica para afrontar el pago de las cantidades reclamadas.

No nos parece acertado acabar este epígrafe sin hacer al menos una mención al problema de las becas de movilidad del programa Erasmus, por considerar que las decisiones que han incidido en la ejecución de este programa están fuertemente condicionadas por las políticas de restricción presupuestaria y por la falta de liquidez que sufren las Administraciones públicas implicadas.

Las reclamaciones de estudiantes se han hecho especialmente notar a partir del curso 2012-2013, motivadas por la tardanza en la fijación del importe complementario a cargo de la Junta de Andalucía. Éste no se habría dado a conocer hasta el mes de septiembre de 2012, cuando en muchos casos ya habían dado comienzo las estancias académicas y en muchos otros casos estarían a escasos días de su inicio.

Fue en ese momento cuando se determinó que el importe de la ayuda complementaria se vinculase al país de destino, de modo que muchas de las quejas recibidas se referían al posible incumplimiento del acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, de 3 de junio de 2008, por el que ésta se comprometía a que la ayuda al menos alcanzase los 600 euros/mes o los 900 euros/mes, en el caso de becarios MEC.



Esta situación motivó la apertura de una nueva investigación de oficio (**queja 12/5379**) a finales del año 2012, cuyo seguimiento se ha realizado en el pasado ejercicio 2013, coincidiendo con la reiteración de quejas sobre este asunto (**queja 13/1943, queja 13/2043, queja 13/3925 y queja 13/4033**).

De la información recabada de la Dirección General de Universidades y de las distintas Universidades públicas de Andalucía, hemos podido concluir que el contenido del Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 3 de junio de 2008, ha sido el responsable de buena parte de los problemas posteriores y de las quejas producidas, ya que su deficiente redacción ha posibilitado unas interpretaciones que han generado unas expectativas que posteriormente se han visto defraudadas.

En efecto, el tenor literal del acuerdo induce a pensar que la Junta de Andalucía asume el compromiso inequívoco de complementar las becas Erasmus otorgadas por el Estado y la Unión Europea hasta conseguir que las mismas alcancen unos mínimos de 600 y 900 euros respectivamente. Sin embargo, la dotación presupuestaria prevista para conseguir este fin pone de manifiesto que la voluntad real de la Junta de Andalucía era suplementar con una cantidad determinada –350 euros- las ayudas estatales y comunitarias en la confianza de que con dicha cantidad las becas totalizarían los 600 ó 900 euros prometidos.

El cálculo de esta cantidad –350 euros- estaba realizado partiendo del importe de las ayudas estatales y comunitarias en el año en que se aprobó el Acuerdo. El problema se produce al reducirse para el curso 2012-2013 las ayudas estatales por parte del MEC ya que ello provocó que el suplemento ofrecido por la Junta de Andalucía resultase ahora insuficiente para alcanzar los prometidos 600 ó 900 euros.

La Junta de Andalucía sostiene que no ha habido incumplimiento del acuerdo puesto que el mismo se centraba en otorgar una ayuda suplementaria de 350 euros y dicha ayuda se ha concedido. Sin embargo, algunos de los beneficiarios de estas ayudas entienden que si ha habido incumplimiento, ya que el tenor literal del acuerdo del Consejo de Gobierno es claro y establece un compromiso de suplementar las ayudas hasta conseguir que las mismas alcancen «un mínimo» de 600 ó 900 euros.

Lo cierto es que el tenor literal del acuerdo induce, cuando menos a confusión, por lo que no es de extrañar el conflicto suscitado, ya que quienes confiaban en disponer al menos de 600 ó 900 euros, según los casos, se sienten perjudicados y agraviados por la cantidad finalmente recibida.

En opinión de esta Institución el verdadero problema no está en el tenor literal del Acuerdo del Consejo de Gobierno, por más que el mismo sea manifiestamente mejorable, ya que dicho acuerdo no tiene una trascendencia jurídica inmediata, sino que es un mandato de marcado carácter político que debería haberse concretado en el ámbito del derecho mediante el dictado de la oportuna norma jurídica de desarrollo.

Así, el Acuerdo del Consejo de Gobierno habilitaba expresamente a la entonces Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo del mismo. Sin embargo esta habilitación no se llevó a debido efecto ya que no hemos podido encontrar norma alguna que, con el rango legal necesario, regule las condiciones de otorgamiento de estas ayudas. Lo que, sin embargo, no impidió que las mismas se concediesen.

A nuestro juicio, hubiera sido necesario el dictado de una Orden de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa, en la que se detallaran las condiciones, requisitos y procedimientos para la concesión de estas ayudas. Es, en dicha Orden, donde debería haberse precisado si el compromiso asumido por la Junta de Andalucía era complementar con 350 euros las ayudas estatales y europeas a las becas Erasmus o, por el contrario, dicho compromiso incluía complementar dichas ayudas con la cantidad que resultase necesaria hasta conseguir que las mismas alcanzasen un mínimo de 600 ó 900 euros, según se tratase de becarios MEC o no.

No alcanzamos a entender como es posible que el otorgamiento de estas ayudas públicas pueda haberse instrumentado únicamente mediante un Acuerdo del Consejo de Gobierno, sin el necesario desarrollo reglamentario y haberse concretado mediante las correspondientes dotaciones presupuestarias, unas meras instrucciones o circulares, la transferencia de fondos a las Universidades y unas órdenes de pago a los beneficiarios.

Pero el problema se agrava poco tiempo después al conocerse que en una reunión habida el 14 de septiembre de 2012 en la Universidad de Jaén entre la Dirección General de Universidades de la Junta de Andalucía y las Universidades andaluzas se había decidido que la cuantía de la ayuda suplementaria ofrecida por la Junta de Andalucía para las becas Erasmus se modularía en función del nivel de vida del país de destino de la persona becaria, utilizando para ello el Estándar de Poder Adquisitivo (EPA) que publica la Unión Europea.

En base a este acuerdo se establecieron 5 grupos de países a los que se atribuyó una cuantía diferente de ayuda suplementaria, distinguiendo a su vez según el beneficiario tuviera o no la condición de becario del MEC. Estas ayudas iban desde el mínimo de 100 euros por mes que se concedía a los no becarios del MEC que tenían como destino uno de los países del Grupo E, hasta los 298 euros que recibirían los no becarios del MEC que se desplazaran a alguno de los países incluidos en el Grupo A.

Cuando este acuerdo se adoptó el 14 de septiembre de 2012, algunos de los alumnos que habían resultado beneficiarios de becas Erasmus para el curso 2012-2013 ya se encontraban en sus países de destino y los que aun no habían partido estaban a punto de hacerlo. Obviamente, todos ellos habían organizado y planificado su estancia en estos países contando con unas ayudas cuyas cuantías esperaban que fueran las que les comunicaron cuando solicitaron la beca. Por ello, no debe extrañar a nadie que al conocer el cambio experimentado posteriormente por dichas cuantías muchos de los becarios, especialmente los perjudicados por las nuevas cuantías, manifestaran airadamente su protesta e indignación por lo que entendían era un cambio de las reglas de juego cuando ya el partido había comenzado.

Respecto de este acuerdo de 14 de septiembre de 2012, debemos comenzar señalando que esta Institución considera muy acertada la decisión de modular la cuantía de las ayudas concedidas a los alumnos Erasmus en función del coste de la vida en el país al que van destinados. Entendemos que se trata de una iniciativa oportuna y necesaria.

No obstante, siendo correcto el fondo de la decisión, lo que no podemos compartir es que la misma se adopte cuando los afectados ya se encuentran en sus países de destino o a punto de partir hacia los mismos. Y, menos aun, podemos aceptar que un cambio de este calado en la cuantía y destino de unas ayudas públicas, que además implicaba una modificación importante de un Acuerdo del Consejo de Gobierno, se adopte mediante un mero acuerdo entre una Dirección General y las Universidades Públicas

andaluzas, sin llegar a alcanzar mayor rango normativo que el de una mera nota informativa que fue publicada poco después en los tabloneros de anuncios y páginas web de las Universidades afectadas.

La falta de regulación de estas ayudas públicas mediante el instrumento jurídico adecuado a tal fin, que no sería otro que una Orden de la Consejería competente en materia de Universidades, supone privar del necesario sustento normativo a unas decisiones que comportan la disposición de fondos públicos.

Creemos que esta es una situación que debe ser corregida con carácter inmediato, y en todo caso, antes de que se realice la próxima convocatoria del programa Erasmus.

Pero los problemas de las becas Erasmus durante el curso 2012-2013 no acabaron ahí, sino que a esto se añadió que las Universidades, que hasta la fecha venían adelantando los importes correspondientes a las cuantías publicadas en BOJA, ante su débil situación financiera se plantaron en firme, acordando no adelantar tales fondos, lo que originó lógicos perjuicios económicos a los estudiantes que contaban con estos anticipos y se vieron obligados a recurrir a sus familias para subsistir en sus lugares de destino.

Como, además, la entrega de estos anticipos estaba contemplada en los contratos que los becarios firmaban con las Universidades antes de partir, algunos de los perjudicados alegaban en sus denuncias un posible incumplimiento contractual.

Y, no es este el final de los avatares de los becarios Erasmus, ya que, para completar el panorama, se decidió aplicar con carácter retroactivo a los Erasmus del curso 2011-2012 el acuerdo de 14 de septiembre de 2012, que fijaba cuantías distintas para las ayudas según cual fuese el país de destino. Esto supuso que, a la hora de hacer la liquidación final de las ayudas a los Erasmus que ya habían retornado a sus hogares, muchos de ellos se encontraran con la desagradable sorpresa de que las cantidades que debían percibir eran menores de las esperadas e incluso hubo casos en que se le reclamó la devolución de cantidades cobradas de más a través de anticipos.

Ante tal desorden en las decisiones adoptadas por unas y otras Administraciones intervinientes, a esta Institución no le queda más que insistir en la necesidad de que los beneficiarios de estas becas puedan contar con información suficiente y detallada de las ayudas que se van a otorgar y del momento en el que van a abonarse. A tal efecto, consideramos imprescindible que se identifique una instancia a la que el alumnado pueda dirigir las oportunas consultas y que sirva de cauce a la información económica relevante. Igualmente, reclamamos que las entidades que realizan aportaciones económicas cumplan escrupulosamente los plazos establecidos.

Todo ello, sin perjuicio de que insistamos en la necesidad de que se regularice la situación jurídica de las ayudas complementarias que otorga la Junta de Andalucía al programa Erasmus, de modo que las mismas queden recogidas en un marco normativo adecuado.

*q) Igualdad.*

Vamos a detenernos a efectuar un somero análisis sobre los efectos de la crisis económica en la igualdad entre hombres y mujeres, y en los derechos de la mujer, por cuanto que es una cuestión que ha venido trasluciéndose en muchas de las quejas presentadas por las mujeres ante esta Defensoría en el año 2013, para lo que vamos a

efectuar un resumen de la Resolución del Parlamento Europeo de 12 de marzo de 2013, en la que se describe perfectamente el estado de la cuestión que coincide con la situación al respecto en nuestro país y que, en mayor o menor medida, se trasluce en las quejas que ante la misma se presentan y que podremos ver reflejada en el relato que efectuamos de algunas de ellas.

En dicha Resolución, se parte de que la Unión Europea afronta la mayor crisis económica y financiera desde la Gran Depresión de los años treinta, agravada por las denominadas medidas de austeridad impuestas a los Estados miembros y por las instituciones de la Unión Europea en el marco de las políticas de gobernanza económica y que está provocando un notable aumento de la tasa de desempleo en todos los Estados miembros, especialmente en los del sur, entre los que se encuentra nuestro país.

Asimismo, la crisis tiene consecuencias particularmente graves, en especial para las personas vulnerables y las mujeres, a las que afecta directamente, con reducciones salariales o la pérdida o precarización de sus puestos de trabajo, e indirectamente, a través de los recortes presupuestarios en los servicios públicos y las ayudas sociales; por lo que en consecuencia, resulta indispensable tener muy seriamente en cuenta, entre otras cosas, la dimensión de la igualdad de género a la hora de hacer frente a esta crisis y desarrollar soluciones para superarla.

Teniendo en cuenta que el derecho al trabajo es una condición esencial para una igualdad de derechos efectiva, para la independencia económica y la realización profesional de las mujeres, la crisis actual no es solo una crisis financiera y económica, sino que también atañe a la democracia, la igualdad, la asistencia social y la igualdad de género.

El aumento del riesgo de pobreza guarda una relación estrecha y directa con la destrucción de importantes funciones sociales del Estado, como, por ejemplo, la destrucción de los sistemas públicos de seguridad social que han experimentado recientemente en varios Estados miembros una reducción de la cuantía de importantes prestaciones sociales (ayudas familiares, subsidio por desempleo, subsidio por enfermedad, renta mínima de inserción etc);

Al iniciarse la crisis económica, el impacto fue mayor para los hombres que para las mujeres y aunque éstas no fueron las primeras víctimas de la crisis, en la actualidad, se ven más afectadas por sus efectos (mayor y creciente presencia en trabajos precarios y a tiempo parcial, mayor riesgo de despido, salarios más bajos, menor cobertura de los sistemas de protección social, etc.) y también se verán más afectadas a más largo plazo, aunque esta fase está mucho menos documentada y no existen datos estadísticos comparables fiables, por todo lo cual las consecuencias de la crisis sobre las mujeres tienden a infravalorarse.

Ello, aún cuando las mujeres desempeñan un papel fundamental en el impulso del desarrollo económico y que una mayor capacitación de estas puede tener el efecto económico de sacar de la pobreza a las comunidades y a las familias y a pesar de que en la situación de crisis, la política del mercado laboral tiende a centrarse en el impacto del empleo a nivel general, y no en las mujeres como personas no profesionalmente activas. Una situación de crisis como la que ahora atravesamos, hace necesarias profundas reformas estructurales del mercado de trabajo.

En este sentido, muy frecuentemente los datos estadísticos oficiales no tienen en cuenta a las mujeres desempleadas y se subestiman las desigualdades entre hombres y mujeres ante la inactividad porque estas tienden a retirarse del mercado laboral por diversas

razones (maternidad, responsabilidades familiares, restricciones temporales) y a ejercer un trabajo no remunerado o informal, a menudo en casa o cuidando personas dependientes o trabajando en la economía sumergida, existiendo también muy pocos estudios sobre la repercusión de las reducciones del gasto público desde una perspectiva de igualdad entre mujeres y hombres.

Por otra parte, se afirma que las medidas de austeridad impuestas por la Troika (el BCE, la Comisión y el FMI), así como las medidas de supervisión de las políticas económicas y las finanzas públicas adoptadas por la Comisión Europea y el Consejo, ponen en peligro el estado del bienestar, aumentan las disparidades sociales y generan aún más injusticias sociales y económicas, incluidas las desigualdades de género.

A este respecto, hay que recordar que los recortes presupuestarios efectuados por los gobiernos al aplicar los planes de austeridad afectan sobre todo al sector público y sus servicios de asistencia —cuyos empleados y principales beneficiarios son en su mayoría mujeres (alrededor del 70 % de los empleados del sector)—, pero también al sector privado, y que las mujeres se han convertido ahora en las principales víctimas de las medidas de austeridad; considerando que hasta ahora ningún país ha evaluado las repercusiones de las propuestas de recortes del gasto público y de la consolidación fiscal desde una perspectiva de género, ya sea considerando las medidas a título individual ya su impacto acumulativo;

Ello por cuanto que las mujeres dependen en mayor medida de las prestaciones sociales que también se recortan como parte de las medidas de austeridad y que no se ha tenido en cuenta la dimensión del género en las iniciativas actuales y futuras ni en las políticas cuyo objetivo es salir de la crisis.

Por otra parte, considera el parlamento Europeo que la crisis contribuye a aumentar la explotación de las mujeres tanto en la economía legal como en la ilegal; considerando que las consecuencias de la crisis también tendrán importantes repercusiones a más largo plazo sobre las mujeres con trayectorias profesionales no lineales (incluidas las que se encuentran en empleos mal remunerados, a tiempo parcial, ocasionales, atípicos o incluso informales), a menudo a tiempo parcial impuesto, con repercusiones negativas en el importe de las cotizaciones aportadas al sistema de pensiones, lo que aumenta el porcentaje de mujeres en riesgo de pobreza. Las mujeres pueden acabar con pensiones de muy escasa cuantía y con ello situarse por debajo del umbral de la pobreza; con el agravante además que se corre el riesgo de perder una generación entera de hombres y mujeres jóvenes, ya que debido a las dificultades económicas se les priva de un empleo, oportunidades, seguridad laboral y, a menudo, oportunidades educativas.

Asimismo, la crisis aumenta aún más la dificultad de conciliar la vida profesional y familiar; considerando que el hecho de tener hijos no afecta del mismo modo al empleo de mujeres y hombres ya que en la Unión Europea la participación de las madres en el mercado laboral es un 12 % inferior a la de las mujeres sin hijos, mientras que la tasa de empleo de los padres es un 8,7 % superior a la de los hombres sin hijos.

Considera, asimismo, la Alta Institución Europea que el empleo femenino se ve afectado por los estereotipos de género, como es, por ejemplo, la idea de que el desempleo de los hombres es un problema «más grave» que el de las mujeres, lo que se suma a la cantidad ya significativa de estereotipos de género que afectan negativamente a las posibilidades de las mujeres de encontrar empleo; pues, en la práctica, existen enfoques diferentes respecto al desempleo de los hombres y el de las mujeres, ya que aún se considera que los hombres constituyen el sostén económico y las mujeres se ocupan de cuidar de la familia.

Continúa la citada Resolución exponiendo que alrededor del 23 % de los ciudadanos de la Unión Europea vivía en riesgo de pobreza o de exclusión social en 2010 y que este empobrecimiento de la población afecta mayoritariamente a las mujeres, que se enfrentan con mucha frecuencia a numerosas dificultades a la vez, como ocurre en los casos de las mujeres mayores que viven solas y de las familias monoparentales, en su gran mayoría concentradas en torno a mujeres; considerando que entre estas dificultades se encuentran la de conservar o volver a encontrar un empleo en estas circunstancias; la de encontrar una vivienda digna; la derivada de asumir la responsabilidad de personas a su cargo (niños, padres, enfermos o personas con discapacidad), y la de conciliar la vida laboral y familiar debido a la falta de estructuras de apoyo adecuadas.

Por otra parte, los recortes en servicios y prestaciones han puesto en peligro la independencia económica de las mujeres, ya que a menudo dichas prestaciones constituyen una fuente importante de ingresos y estas suelen utilizar los servicios públicos más que los hombres; considerando que las madres y las pensionistas solteras se enfrentan a las mayores pérdidas acumulativas.

En todos los países de la Unión, se acrecienta el número de mujeres que aceptan trabajos informales y no remunerados (de carácter voluntario o no) con una menor protección social, a fin de escapar de la crisis; que, según un estudio de la OCDE, el trabajo doméstico representa el 33 % del PIB de los países miembros de la OCDE.

Se afirma en la reiterada Resolución que *“la crisis actual y las políticas de austeridad se están utilizando para minar los derechos de los trabajadores en muchos Estados miembros, lo que afecta especialmente a las trabajadoras y tiene repercusiones muy negativas en las posibilidades de autonomía económica de las mujeres”*.

Considera también que las medidas adoptadas en aras de la igualdad entre mujeres y hombres han sido anuladas o pospuestas y que los eventuales recortes futuros de los presupuestos públicos perjudicarán al empleo femenino y al fomento de la igualdad y que la recesión económica no debe usarse como excusa para ralentizar el progreso de las políticas de conciliación y reducir los fondos asignados a los servicios de asistencia a personas dependientes y a los permisos laborales, lo que afectaría especialmente al acceso de las mujeres al mercado de trabajo.

A la vista de todo ello, nadie puede extrañarse de que la situación de crisis económica influya también en las situaciones de violencia contra las mujeres, fenómeno ampliamente extendido en todos los países y en todas las clases sociales; incluido el nuestro, en el que las mujeres fallecidas a consecuencia de esta lacra social en 2013, lejos de disminuir ha aumentado en dos el número de víctimas con respecto a 2012, 54 frente a 52.

Y es que como hemos dicho, muchos de los aspectos y aristas de la renombrada crisis económica afectan cruelmente a la igualdad y la libertad de las personas, en especial, la de las mujeres que en situación de pobreza y vulnerabilidad están más expuestas a sufrir la violencia machista. Y es que cuando hay desamparo económico de la víctima, se puede renunciar a denunciar a los maltratadores por el temor a no encontrar empleo y verse sin recursos para salir adelante, además de que la presión económica suele conducir a situaciones de abuso más frecuentes, más violentas y más peligrosas.

Como ejemplos de todas estas situaciones vamos a relatar algunas de las quejas que han llegado a esta Defensoría en el año 2013

En la **queja 13/1100** la interesada, separada, con 2 hijos menores de edad, nos trasladaba su difícil situación económica: su ex marido no le pasaba la manutención desde hacía varios años y, a pesar de ser funcionaria, se había visto afectada por los recortes presupuestarios, por lo que el pago mensual del préstamo hipotecario (800 euros) se estaba haciendo insostenible para un sueldo de 1.200 euros. Incluso, añadía, ya había gastado los pocos ahorros que tenía por si sus hijos decidían estudiar. Relataba:

*“(...) desde el mes de diciembre en el que por decisión del gobierno nos quitaron la paga extra, llevo arrastrando deudas que no consigo cubrir. Supongo que sabe Vd. que el seguro de la casa, el IBI, etc, se suelen cobrar en ese mes, y aunque por supuesto este año no ha habido Reyes en mi casa, esos son gastos que no se pueden eludir. Vivo con el miedo de que también quiten la paga de verano, la mitad del mes rezando para que no llegue ningún cargo a la cuenta ‘sorpresivo’ que me deje en números rojos.”*

Se daba la circunstancia de que su hipoteca contaba con la conocida “cláusula suelo”, por lo que había solicitado su anulación a su entidad financiera, sin éxito, y se dirigía a esta Institución solicitando ayuda: *“Si la quitasen, cada mes podría disponer de unos 200 euros que ahora permitirían, al menos, poner la calefacción”*. Y concluía: *“sé que otras personas creerán que, aun así, soy una privilegiada porque tengo casa y trabajo pero, sinceramente no creo serlo, y menos si, con ese dinero, los privilegiados son los bancos.”*

En la **queja 13/5703** la interesada ponía de manifiesto la situación en que se encontraba a consecuencia de deudas cuya responsabilidad era exclusiva de su exmarido.

Al parecer se trataba de una deuda correspondiente al préstamo hipotecario de la que había sido la vivienda familiar, adquirida en el año 2003 junto al que entonces era su marido.

Con posterioridad, se produjo la separación de la pareja, y el convenio regulador que acompañaba tanto a la sentencia de separación legal como a la sentencia de divorcio asignaba al esposo el domicilio conyugal, debiéndose éste hacer cargo de las cuotas hipotecarias.

La interesada habría intentado tramitar el cambio de titularidad y su debida inscripción en Registro, pero las gestiones fueron infructuosas dado que los trámites debían cursarlos ambos y ser aprobados por la propia entidad.

En esta situación, la interesada desconocía totalmente el estado de pagos del préstamo hipotecario, hasta que comenzó a recibir llamadas de la entidad financiera para reclamarle las cantidades adeudadas por su exmarido.

A pesar de que había entregado a la entidad financiera toda la documentación mediante la que pretendía acreditar su falta de responsabilidad, la actitud del banco no se había modificado y se le amenazaba con incluirla en ficheros de morosos.

Así las cosas, se encontraba en la situación de haber solicitado una operación de financiación a su propia entidad financiera, pero no se la podían conceder al constar en el fichero de morosos, circunstancia que no le habría sido notificada.

En la **queja 13/1936**, una madre con dos hijos de 7 y 8 años, de una localidad de Sevilla, nos decía llevar nueve meses esperando el salario social, siendo su situación insostenible ya que no tenía ingreso alguno.

También en la **queja 13/3844**, una madre nos decía que se encontraba en tan mala situación económica que prácticamente no tenía nada que darle de comer a su hijos. Señalando que vivían en unas condiciones pésimas en una vivienda cedida por el Ayuntamiento cerca del cementerio. Vivienda que no contaba con los requisitos mínimos de habitabilidad al estar llena de bichos y ratas.

Nos decía que había acudido al Ayuntamiento pero no recibían la ayuda que precisaban y además el Salario Social que habían solicitado se retrasaba.

En la **queja 13/6087** una señora de Sevilla, en situación de desempleo y con un hijo de 21 meses, nos contaba que había estado viviendo sola con su hijo en un piso de su suegra hasta que tuvo que abandonarlo al no poder la misma seguir pagando la hipoteca y verse desahuciada, sin que el Banco aceptase su permanencia en la vivienda con un alquiler social.

Posteriormente había sido recogida por unos amigos en su vivienda, pero éstos no podían tenerla más tiempo consigo y se veía abocada a vivir en la calle con su hijo. Según nos exponía había acudido a los Servicios Sociales solicitando ayuda para una vivienda, pero hasta la fecha no había encontrado respuesta a su demanda por lo que interesaba nuestra mediación.

En la **queja 13/4885** una mujer sola y con cinco hijos de edades comprendidas entre los 6 y 26 años, cuatro de los cuales eran celiacos, se encontraba sin posibilidad de darles una alimentación adecuada a su enfermedad por su falta de medios. Además, llevaba meses sin pagar la luz y el agua, y añadía que ese día, en el que presentaba el escrito, no tenía ni siquiera para el pan. Según explicaba, había acudido a la bolsa de empleo del Ayuntamiento, pero sin resultado alguno.

También en la **queja 13/6394**, una señora nos decía:

*“Soy una mujer soltera con dos hijos de los que el padre no se hace cargo de ellos desde hace años, ni les ha pasado la manutención. Le estoy tramitando ahora la denuncia, y tengo una hipoteca de 329 euros, más los gastos de agua luz y comunidad.*

*En verano del 2012 solicite el Salario Social, pero al cobrar la RAI por malos tratos del padre de mis hijos, solo se me concedió la ayuda familiar. Desde septiembre solo cobro 97 euros por seis meses, por lo que acudía a los Servicios Sociales solicitando se me revisara mi situación un empleo pero me dijeron que ellos no podían hacer nada.*

*Como comprenderá esta situación es insoportable para mi y mis hijos”*

r) *Oficina de Información.*

No queremos dejar de reseñar aquí de qué forma se vivencia la realidad de la crisis económica desde la Oficina de Información de esta Institución que constituye la primer línea de atención a las personas que se dirigen a nosotros en demanda de ayuda.

Y es que la Oficina de Información es testigo privilegiado de los numerosos y variopintos dramas que se derivan de la crisis económica que azota nuestro país y nuestro entorno desde hace ya demasiados años.



Resultan desgarradores los testimonios que nos trasladan numerosas personas que acuden a nuestra Institución solicitando orientación, asistencia, un trabajo e incluso alguna ayuda económica con la que poder afrontar los gastos más ineludibles de sus familias.

Tales circunstancias condicionan en gran medida el tipo de intervención que venimos desarrollando desde la Oficina de Información. En este sentido, y considerando la gravedad de gran parte de los hechos que nos son relatados por la ciudadanía, concebimos como insuficiente la prestación de un mero servicio de asesoramiento e información.

De este modo, nuestro trabajo se dirige también a acoger, a atender y a escuchar a las personas que nos cuentan sus problemas y que se sienten absolutamente desasistidas e ignoradas por los poderes públicos y por la sociedad en general, que ni tan siquiera parece tener tiempo para escuchar sus relatos.

A nuestro juicio, la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz es, ante todo, la casa en la que ese pueblo puede y debe expresarse con la máxima de las libertades; el lugar en el que sentirse acogido, escuchado, y atendido.

Nuestro cometido no es otro que la defensa de los derechos y de las libertades de nuestros conciudadanos, pero, para desarrollarlo de la manera más plena, resulta esencial que nuestra intervención esté fundamentada en la cercanía, en la comprensión, en el trato amable y personalizado y, cómo no, en la respuesta sincera y adecuada a aquellas personas que solicitan nuestra atención.

No siempre resulta sencillo abstraerse del drama personal y familiar que hay detrás de cada uno de los relatos que a diario llegan a la Oficina de Información.

Por ello, y porque somos quienes tenemos encomendada la función tuitiva de los derechos de las personas que acuden a nosotros, es por lo que hemos asumido que esos problemas también nos atañen; que un desahucio, un despido, la desatención de un familiar o la carencia de recursos con los que alimentar a unos hijos no sólo son problemas de esas personas que, con lágrimas en los ojos, llaman a diario a nuestras puertas, sino que esos padecimientos también son los nuestros y, por ello, se hace precisa nuestra máxima y más delicada atención



## **LAS ACTUACIONES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ EN RELACIÓN A LA CRISIS ECONÓMICA.**

El relato efectuado en el apartado precedente sirve para poner de manifiesto la elevada incidencia que la crisis económica está teniendo entre la ciudadanía andaluza, para comprobar en que medida están viéndose afectados los derechos sociales constitucionalmente garantizados y cómo se ha reflejado esta problemática en las quejas y denuncias recibidas en la Institución durante 2013.

Procede ahora reseñar cuáles han sido las principales actuaciones realizadas por el Defensor del Pueblo Andaluz durante 2013, en atención a los problemas puestos de manifiesto por las quejas recibidas que guardan relación con las consecuencias de la crisis económica entre la ciudadanía.

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

### *a) En relación con el derecho a la vivienda.*

Ya en el pasado año 2012, nos hicimos eco de las disfuncionalidades en el programa de ayudas a inquilinos de viviendas libres en alquiler, en las que bajo el argumento de la falta de disponibilidad presupuestaria se tiene a cientos de solicitantes sin saber qué pasará con su ayuda, es decir si la van a cobrar, cuándo y en que cantidad, habiendo tenido constancia de retrasos de más de dos años sin resolver las solicitudes y cuyos pagos, de las previamente reconocidas, acumula retrasos aún mayores.

Pues bien, en 2013, se han seguido presentando muchas quejas en relación a estas cuestiones, que han dado lugar a que se haya seguido tramitando la **queja 12/1566**, incoada de oficio, en la que en su momento pedimos la colaboración de la Defensora del Pueblo Estatal, respecto de estas ayudas al alquiler a inquilinos de viviendas libres, habiéndose efectuado últimamente una nueva solicitud de información sobre las cantidades que se hayan presupuestado para atenderlas, así como para conocer si las transferencias aún pendientes de realización por parte de la Administración del Estado, han sido ya realizadas y recibidas en la Comunidad Autónoma.

Por otra parte, en el año 2012, también se recibieron muchas quejas por parte de propietarios de viviendas libres que se acogieron a las ayudas del Plan de Viviendas regulado por el Real Decreto 2006-2008, de 12 de diciembre, que contemplaba una ayuda estatal a los mismos en cuantía de 6.000 euros si las destinaban a arrendamiento, para facilitar el acceso al alquiler a personas y familias que reunieran determinados requisitos, porque a pesar de haberlas solicitado no se las habían concedido.

Es verdad que se contemplaba en la normativa de aplicación que las ayudas tendrían como límite la consignación presupuestaria establecida para este fin. El problema surge cuando tuvimos conocimiento, a través de una Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de que alguna ayuda se había concedido a solicitantes que habían presentado su solicitud con posterioridad a otros que lo habían hecho en fechas anteriores y no habían recibido tal ayuda.

Por ello, esta Institución recomendó en la **queja 13/1381**, que se dieran las instrucciones precisas en aras a iniciar una investigación que abarcara a todas las Delegaciones Territoriales de la Consejería de Fomento y Vivienda, en base a la cual, se

obtenga una relación de solicitudes de estas ayudas, tanto de las reconocidas y abonadas, con expresión de su fecha de presentación, como de las desestimadas con fundamento en la falta de disponibilidad presupuestaria.

Por otra parte, en este año 2013, dada la grave situación de necesidad habitacional en la que se encuentran muchas familias andaluzas, sin que puedan ver satisfecho su derecho constitucional a la vivienda ni en el mercado libre ni en el protegido, y como no podía ser de otro modo, hemos abierto queja de oficio cada vez que hemos tenido conocimiento de la existencia de viviendas propiedad de la Administración, vacías o desocupadas o en alguna situación que les impidiera ser ocupadas por las familias necesitadas de este bien básico de la localidad de que se tratase.

Así podemos citar **la queja 13/3375** a raíz de que por los medios de comunicación tuvimos conocimiento de que la Administración Autonómica llevaba más de un año sin responder a la petición del Ayuntamiento de Villamartín para que en las 15 viviendas que en la localidad mantenía cerradas, realojase a familias que lo necesitaban. Según la noticia periodística, se pedía que se pusiera en manos de los Ayuntamientos, por ser los que gestionan el Registro Público de Demandantes de Vivienda, todas aquellas casas que en la actualidad estaban vacías, con independencia del organismo que tuviera su titularidad.

También se exponía en la crónica, que en este grupo de 18 viviendas del antiguo MOPU, destinadas en su momento para trabajadores y que ahora eran propiedad de la Junta, había una quincena de pisos cerrados y sin que nadie los ocupase. Ante esta situación, se destacaba que el Ayuntamiento de esta localidad venía reclamando a la Consejería de Fomento y Vivienda desde hacía más de un año que pusiera fin a la misma y que realojase en estas viviendas a familias que hubieran sido desahuciadas.

Solicitado informe a la Delegación Territorial de Fomento, Vivienda, Turismo y Comercio de Cádiz, se nos comunicaba que se trataba de 11 viviendas que habían pertenecido a antiguos peones camineros de la Consejería, adscritos a los servicios de conservación de carreteras, y que las habían devuelto a la Junta una vez que habían cesado en el empleo, tal como quedaba regulado en los estatutos de funcionamiento de dichos inmuebles. El estado de los pisos, ahora desocupados, hacía necesaria una reforma para que cumplieren unas adecuadas condiciones de habitabilidad.

También nos indicaban que se estaba redactando un primer proyecto de rehabilitación que acometería, entre otras actuaciones, obras de acondicionamiento, instalaciones de electricidad y fontanería, carpintería, mejoras en los cuartos de baño y cocinas y pintado del interior de las viviendas por un coste estimado de algo más de 100.000 euros para el total de actuaciones. Las obras podrían comenzar en breve, estimándose que en un plazo no superior a tres meses podrían estar finalizadas, e iniciarse la propuesta de adjudicación.

A la vista del informe emitido, puesto que del mismo se desprendía que el asunto planteado se encontraba en vías de solución, se procedió a dar por concluidas nuestras actuaciones.

También la **queja 12/3146**, que se abrió de oficio en el año 2012, por la posible existencia de viviendas protegidas de régimen general en propiedad desocupadas en Archidona, cuando tuvimos conocimiento, a través de la queja presentada por un ciudadano, de que en el municipio de Archidona (Málaga), existían viviendas protegidas que se encontrarían desocupadas, en concreto 12 de los inmuebles que formaban parte de una promoción de 24 viviendas que hemos concluido en 2013.

Estas viviendas, según pudimos conocer, formaban parte de una promoción de viviendas protegidas de régimen general en propiedad, de la empresa de la Diputación Provincial de Málaga EMPROVIMA, S.A.U., construida sobre unos terrenos que pertenecían al Ayuntamiento de Archidona. Las viviendas fueron entregadas en el mes de junio de 2008, pese a lo cual, según el denunciante, habría unas doce que seguían sin ser ocupadas como domicilio habitual y permanente de sus adjudicatarios.

Pues bien, en el curso de nuestra investigación, se nos informó por la Delegación Territorial de Fomento, Vivienda, Turismo y Comercio de que estaba llevando a cabo las actuaciones necesarias, dentro de su labor inspectora, a fin de determinar si efectivamente las viviendas que motivaban la presente actuación de oficio se encontraban desocupadas por sus adjudicatarios.

Pues bien, dado que una vez finalizada la actuación inspectora llevada a cabo por esa Delegación Territorial se dará cuenta a la Dirección General para que adopte las medidas que resulten oportunas con arreglo a la legalidad vigente, dimos por concluidas nuestras actuaciones, si bien solicitamos que nos mantuvieran informados del resultado final de la actuación inspectora que se estaba llevando a cabo.

Igualmente la **queja 12/4479**, también incoada de oficio, por la posible existencia de viviendas protegidas en propiedad desocupadas en San José de la Rinconada. Del mismo tenor, la **queja 13/1644**, también de oficio al haber tenido conocimiento de que un grupo de viviendas protegidas de la calle Ariza, en Úbeda, se encontraban pendientes de adjudicación desde hacía más de tres años, que concluimos al conocer que se estaba procediendo a su cambio de calificación para pasarlas al régimen de alquiler con opción a compra a las personas que en su día resultaron adjudicatarias.

También en este ejercicio y por motivos similares, incoamos la **queja 13/203**, sobre la posible existencia de viviendas sociales rehabilitadas que permanecen desocupadas en el corral de la Encarnación de Sevilla y la **queja 13/5601**, ante el Ayuntamiento de Ubrique, al haber tenido conocimiento de que, al parecer, viviendas de titularidad municipal permanecen desocupadas por no reunir condiciones de habitabilidad, la cual se encuentra aún en curso de investigación.

En este caso, acometimos también de oficio la **queja 13/3795**, por unos hechos contrarios a los anteriores, por la ocupación de viviendas en una urbanización de Bollullos del Condado por más de 70 familias, siendo en total más de 400 las personas afectadas, entre adultos y personas menores, interesándonos conocer por qué tantas viviendas estaban desocupadas, así como por las circunstancias de necesidad que habrían llevado a estas familias a protagonizar estos hechos.

Finalmente, la dignidad y adecuación de las viviendas que proclama el artículo 47 de la Constitución, conlleva el que se lleven a cabo las adecuadas labores de mantenimiento y conservación de los edificios viviendas plurifamiliares, para lo cual han de abonarse las correspondientes cuotas de comunidad por parte de los inquilinos y propietarios con las que satisfacer también los gastos comunes del inmueble entre los que se encuentra el pago de los suministros básicos que permite, por ejemplo el funcionamiento de instalaciones como los ascensores.

Pues bien, a fin de averiguar la repercusión que pudiera tener la deuda acumulada por las entidades financieras con las comunidades de propietarios, incoamos también de oficio la **queja 13/573**. Esta Institución tuvo conocimiento, por diversas noticias publicadas en los medios de comunicación, del grave problema, por la entidad que estaba

tomando, de la deuda acumulada por las entidades financieras con las comunidades de propietarios al no asumir, respecto de un porcentaje importante de inmuebles de su titularidad, las obligaciones derivadas del art. 9.1 e) de la Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal, al no ingresar las cuotas que les corresponde para el sostenimiento de los gastos de la Comunidad.

El problema es, como conocemos, que las entidades financieras poseen miles de inmuebles adquiridos como consecuencia de las ejecuciones de créditos hipotecarios que han dado lugar a las daciones en pago y los desahucios con lo que han adquirido un enorme patrimonio de viviendas en diversos inmuebles de la geografía española y andaluza.

La deuda que mantienen con las comunidades de propietarios no es sólo la que se ha generado a partir de que han adquirido la propiedad de los inmuebles, sino también, la deuda que arrastraban muchos de estos inmuebles como consecuencia, precisamente, de la situación de precariedad de sus anteriores propietarios que, lógicamente, si no podían abonar las cuotas del préstamo hipotecario es muy probable que tampoco lo hicieran, en bastantes ocasiones, de la comunidad.

La situación llega hasta tal punto, que parece ser que la mora de las entidades financieras en relación con la obligación derivada de la Ley de Propiedad Horizontal mencionada representa ya más del 15% de la deuda total de las comunidades de propietarios generadas por este concepto.

Esto, pese a que, como sabemos, el artículo 9.1.2) de la LPH recoge que:

«El adquirente de una vivienda o local en régimen de propiedad horizontal, incluso con título inscrito en el Registro de la Propiedad, responde con el propio inmueble adquirido de las cantidades adeudadas a la comunidad de propietarios para el sostenimiento de los gastos generales por los anteriores titulares hasta el límite de los que resulten imputables a la parte vencida de la anualidad en la cual tenga lugar la adquisición y al año natural inmediatamente anterior. El piso o local estará legalmente afecto al cumplimiento de esta obligación.

En el instrumento público mediante el que se transmita, por cualquier título, la vivienda o local el transmitente, deberá declarar hallarse al corriente en el pago de los gastos generales de la comunidad de propietarios o expresar los que adeude. El transmitente deberá aportar en este momento certificación sobre el estado de deudas con la comunidad coincidente con su declaración, sin la cual no podrá autorizarse el otorgamiento del documento público, salvo que fuese expresamente exonerado de esta obligación por el adquirente. La certificación será emitida en el plazo máximo de siete días naturales desde su solicitud por quien ejerza las funciones de secretario, con el visto bueno del presidente, quienes responderán, en caso de culpa o negligencia, de la exactitud de los datos consignados en la misma y de los perjuicios causados por el retraso en su emisión.»

En definitiva, las entidades financieras deben asumir esta obligación, en el plazo establecido, como cualquier otro propietario. Si no lo hacen, se les puede exigir su pago, llegado el caso, embargando el inmueble.

Es cierto que las Comunidades de propietarios tienen la vía de acudir a los Tribunales de Justicia mediante acuerdos adoptados con el preceptivo quórum, pero a nadie

se le oculta las dificultades de índole burocrático y económico con las que se van a encontrar diversas comunidades a la hora de afrontar, en la práctica, este derecho para hacer cumplir sus obligaciones a las entidades financieras.

La consecuencia más importante de todo ello es que inmuebles que necesitan abordar diversas actuaciones y, en todo caso, afrontar las obligaciones del mantenimiento, conservación y administración de los inmuebles se encuentran con importantes dificultades económicas para asumir tales obligaciones.

Ante esta situación, se decidió abrir queja de oficio con objeto de conocer la situación en la que se encuentran los inmuebles en Andalucía, y contactar con el Consejo Andaluz de Administradores de Fincas a fin de que nos informase de las gestiones que habían hecho para intentar resolver este problema y plantear, a la vista de todo ello, iniciativas tendentes a que las entidades financieras asumieran sus obligaciones como propietarios con carácter inmediato, evitando que se trasladase «sine die» la obligación del pago de las cuotas de las comunidades a futuros propietarios de los inmuebles, una vez fueran estos enajenados, dilatando indefinidamente en el tiempo esta insostenible situación.

Con fecha 5 de marzo de 2013 mantuvimos un encuentro en la sede de esta Institución con el Presidente del Consejo Andaluz de Colegios de Administradores de Fincas, junto con el Presidente del Colegio Territorial de Administradores de Fincas de Sevilla y su Vicepresidente.

Tras intercambiar opiniones, los comparecientes trasladaron al Defensor del Pueblo Andaluz las siguientes propuestas:

- La creación de un registro público de cuotas impagadas en comunidades de propietarios por parte de las entidades bancarias, de tal forma que se pueda tener conocimiento público de los bancos con mayor morosidad en las comunidades de propietarios.

- Propuesta de modificación del artículo 9.1. apartado e) de la Ley de Propiedad Horizontal a fin de que se amplíe el límite de la afección real, al menos a dos anualidades completas.

En este sentido, informaron los comparecientes que existían algunas iniciativas legislativas que proponían la ampliación de dicha afección real a cuatro años, y otras con carácter indefinido, aunque está última, en su opinión, no tenía visos de prosperar.

- Que los notarios sean especialmente rigurosos en exigir, en el momento de otorgar la escritura pública, que el vendedor cumpla con su obligación de aportar una certificación del Secretario y del Presidente de la Junta de propietarios en la que conste si el piso está al día en el pago de las cuotas o cuál es la cantidad que se adeuda.

- Insistieron en la necesidad de obtener una respuesta por parte de la Asociación Española de Bancos, a la que se habían dirigido, sobre la situación creada.

- Iniciativa de carácter social, consistente en la creación de un Servicio de asesoramiento gratuito por parte de los administradores de fincas a aquellas comunidades con escasos recursos, sobre cómo actuar en los casos de morosidad.

- Otro de los obstáculos con el que se podrían encontrar muchas comunidades de propietarios a la hora de entablar una acción judicial en reclamación de las cantidades

adeudadas en concepto de cuotas de comunidad, es el del pago de las tasas judiciales. Cantidad ésta que calculaban en 100 euros aproximadamente en primera instancia, y que lógicamente se incrementaba en apelación.

Ahora bien, en opinión de los comparecientes esta cuestión no está muy clara, por lo que se propone evacuar la correspondiente consulta ante la Agencia Tributaria.

- Otras de las iniciativas que proponían los administradores de finca era dirigirse al Ministerio de Justicia, a fin de que, dado que en un procedimiento civil de reclamación de cuotas impagadas, sería preceptiva la asistencia letrada y de procurador, lo que incrementa aún mas los gastos del procedimiento, se concediera a las comunidades de propietarios el beneficio de justicia gratuita.

Transcurridos algunos meses vio la luz la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas que introducía modificaciones a la letras c), e) y f) y apartado 2 de la Ley 49/1960 de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal, pudiendo observar que se había dado satisfacción a las reivindicaciones y propuestas planteadas por el Consejo Andaluz de Administradores de Fincas, en aras a garantizar el cobro por parte de las comunidades de propietarios de las deudas acumuladas por las entidades financieras, derivadas del impago de los gastos de comunidad de los inmuebles que adquieren como consecuencia de la ejecución de créditos hipotecarios, y que abarcan, tanto los generados desde el momento de su adquisición, como los que ya había contraído el anterior titular y que se encontraban pendientes de pago en el momento en que se formalizaba la adquisición por la entidad financiera.

En consecuencia con lo expuesto, procedemos a decretar el archivo de las actuaciones en la presente actuación de oficio, indicándole al Presidente del mentado Consejo que, pese a ello, quedamos abiertos a cualquier sugerencia o planteamiento que pudiera trasladársenos.

Por otra parte, como ya hemos dicho, cuando en la Institución se reciben demandas de ayuda de personas incursas en situaciones de riesgo de pérdida de sus viviendas por impago de préstamos hipotecarios, nuestra primera intervención suele ser de tipo informativo, ya que el primer problema que observamos es que las personas y familias que acuden a esta Institución en la mayoría de los casos están totalmente desorientadas y desesperadas ante las amenazas de su entidad de acudir a la vía judicial si no abonan las cantidades pendientes de pago.

Nuestra tarea se centra en reconducirles y facilitar información relativa a los derechos que les asisten y sobre las instancias a las que pueden acudir para recibir el asesoramiento y protección adecuados.

Desde que se instauraron las Oficinas en Defensa de la Vivienda en las Delegaciones Territoriales de la Consejería de Fomento y Vivienda venimos ofreciendo información acerca de este recurso, así como del que ofrecen algunos Ayuntamientos adheridos al Programa de Fomento de la Vivienda. Igualmente, en las provincias donde existe convenio con los correspondientes Colegios de Abogados, se informa a las personas afectadas del servicio de asesoramiento que dichos Colegios vienen prestando.

Sin perjuicio de lo anterior, a quienes acuden a nosotros también se les ofrecen las posibilidades de mediación de esta Institución ante las entidades financieras con el fin de obtener algún acuerdo que resulte satisfactorio para ambas partes.



En cuanto a los logros conseguidos en los supuestos en que esta actuación de mediación tiene lugar, hemos de congratularnos de aquellos casos en que hemos conseguido que las entidades financieras ofrezcan algún tipo de acuerdo a la parte promotora de la queja que le permita mejorar sus condiciones de pago, así como de aquellos supuestos en que se ha conseguido la dación en pago liberatoria que ha permitido a los deudores liberarse de la pesada carga de la hipoteca, aunque sea a costa de la pérdida de la titularidad del inmueble.

También nos congratulamos especialmente de aquellos casos en que la dación en pago liberatoria ha venido acompañada de un alquiler social que ha permitido a la familia permanecer residiendo en su domicilio.

En la tramitación de este tipo de quejas debemos citar la relación que venimos manteniendo con la entidad Caixabank ya que, si bien no existe un convenio formal que rija la colaboración entre ambas entidades, lo cierto es que se vienen atendiendo las quejas que se le trasladan desde esta Institución y se intenta llegar a alguna fórmula más ajustada a las posibilidades económicas de la familia afectada, aunque no siempre se logre un resultado totalmente ajustado al interés inicial de la parte promotora de queja.

Nos parece de interés destacar el contenido de algunas quejas con objeto de poner de manifiesto las situaciones que ordinariamente se nos plantean y las gestiones realizadas ante La Caixa para conseguir un acuerdo.

- En la **queja 12/6256** el interesado se encontraba en situación deudora con respecto de su préstamo hipotecario (2.600 euros) y desde su sucursal le solicitaban el pago inmediato de 1.600 euros y para el mes siguiente otros 1.000 euros, cantidades que por la enfermedad de su esposa le resultaba imposible de atender.

Se daba la circunstancia de que el interesado venía cobrando una pensión de 312 euros, y hacía un mes se le había concedido la incapacidad absoluta, estando pendiente de señalar la cantidad asignada por tal concepto. En este caso, nos solicitaba nuestra mediación para poder llegar a un acuerdo en términos a los que pudiera hacer frente en el momento que tuviese asignado el nuevo importe de la pensión (unos 900 euros).

Trasladada la situación a la entidad financiera, ésta acordó la regularización de la deuda mediante dos hipotecas, respecto de las que el interesado se venía manteniendo al corriente.

- En la **queja 13/2534** ya se había producido la adjudicación de la vivienda a la entidad financiera, pero se le seguía reclamando la totalidad de la deuda a la parte promotora de queja, sin tener en cuenta el valor de adjudicación del inmueble. A pesar de las reclamaciones formuladas por la interesada, las llamadas para exigirles el pago continuaban produciéndose a cargo de una empresa que habría adquirido la gestión del crédito.

Tras trasladar la situación a Caixabank, ésta inició los trámites oportunos para cancelar la deuda del Registro pues al parecer se había producido un error.

- En la **queja 13/4098** el interesado exponía que para adquisición de su vivienda junto con su ex-esposa obtuvo un crédito hipotecario de 120.000€, más una ampliación firmada el mismo día de 30.000 €. Ambas escrituras vendrían a responder al coste real de la vivienda. En el segundo de los créditos aparecía como avalista su padre.

Al parecer, en las negociaciones mantenidas con el director de la sucursal, se le ofertaba la dación en pago, por el primero de los créditos, quedando pendiente la deuda del segundo crédito a la que no podía hacer frente por la situación de desempleo en la que se encontraba. Por ello, nos pedía nuestra mediación para llegar a una solución que evitase la pérdida de la vivienda de sus padres avalistas.

Trasladada la situación a Caixabank, se nos informó que se había denegado la dación en pago de la vivienda pero que se estaba estudiando de nuevo esta opción proponiendo que existiese alguna compensación económica para paliar las pérdidas de esta operación. A este respecto informamos a la entidad de las dificultades que manifestaba la parte promotora de queja para hacer frente a esta compensación.

Con respecto a las garantías de los bienes de su padre, que figuraba como avalista, se nos aseguró que en ningún caso la ejecución de las mismas supondría el lanzamiento de la vivienda. Es por ello, que hemos retomado el contacto con el interesado para abordar la viabilidad de las posibles propuestas que le está ofreciendo la entidad.

- En la **queja 13/5489** el interesado se encontraba jubilado, con una pensión de 743€, que era superada por el importe de la cuota hipotecaria y sobre la que recaía un embargo por impago del IBI y otros impuestos, hasta un 25%. Ante esta situación, había solicitado al director de la oficina en la que se gestionaba el crédito hipotecario la posibilidad de una dación en pago. Al parecer estaban estudiando esta propuesta, con posibilidad de que quedara gravada mediante préstamo personal una parte de la parcela ofrecida como aval, donde podrían vivir.

En otras ocasiones hemos de lamentar que no se haya obtenido respuesta alguna de las entidades financieras interpeladas, a pesar de habernos dirigido a la sucursal bancaria correspondiente trasladando la situación personal y económica de quienes acudieron en queja con objeto de que se les pudiera ofrecer alguna solución. Por citar algunas: **queja 12/7184** trasladada a la sucursal 3232 de Caja Granada (BMN); **queja 13/1597** trasladada a la sucursal 6012 de BBVA; **queja 13/1851** trasladada a Unión de Créditos Inmobiliarios; **queja 13/2550** trasladada a la sucursal 0063 de Caja Rural de Granada; **queja 13/3609** trasladada a la sucursal 0822 de Cajamar; **queja 13/4595** trasladada a la sucursal 3119 de Caja Granada (BMN).

También hemos de indicar que en otras ocasiones las familias acuden a esta Institución cuando ya es demasiado tarde porque el proceso de ejecución hipotecaria ya se ha iniciado y éste se encuentra muy avanzado. Aún en estos casos se intenta promover el acuerdo y se facilita toda la información de interés para la defensa de sus intereses.

No obstante, a veces es la propia normativa la que impone limitaciones al posible acuerdo, así cuando establece que las medidas de reestructuración de la deuda hipotecaria y dación en pago del Código de Buenas Prácticas sólo serán de aplicación -en el caso de reunir los requisitos exigidos- si no se hubiera producido el anuncio de la subasta.

Ante estas situaciones podemos valorar como un instrumento positivo nuestra coordinación con las Oficinas en Defensa de la Vivienda de la Consejería de Fomento y Vivienda, a las que derivamos especialmente estos casos con objeto de que se les tramite la oportuna solicitud de abogado de oficio y se inste la paralización de los trámites judiciales para la mejor defensa de sus derechos.

Resulta, cuanto menos curioso, señalar que son mayoría los casos en que cuando las personas acuden a esta Institución comprobamos que tienen fecha señalada

para subasta y ni siquiera cuentan con profesional de la abogacía que vele por sus derechos e intereses. El desequilibrio entre las partes resulta descorazonador y eso que hemos de destacar que han sido jueces y magistrados quienes han mostrado sensibilidad ante tales circunstancias, admitiendo interpretaciones flexibles del proceso de ejecución hipotecaria, incluso desde antes de que se produjera la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Entre las medidas aprobadas por el Gobierno de España para la protección de los deudores hipotecarios inmersos en un proceso de ejecución judicial (o extrajudicial) cabe destacar las posibilidades de paralización del lanzamiento de la vivienda durante dos años en supuestos de especial vulnerabilidad. Fue mediante el Real Decreto Ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios y, posteriormente con escasas variaciones, quedó fijada por la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

Se incluyen entre los supuestos de especial vulnerabilidad que pueden acogerse a la suspensión del lanzamiento de vivienda, y siempre y cuando en el procedimiento de ejecución hipotecaria se adjudique la vivienda a la entidad acreedora:

a.- Familias numerosas.

b.- Unidad familiar monoparental con dos hijos a cargo.

c.- Unidad familiar de la que forme parte un menor de tres años.

d.- Unidad familiar en la que alguno de sus miembros tenga declarada discapacidad superior al 33 por ciento, situación de dependencia o enfermedad que le incapacite acreditadamente de forma permanente para realizar una actividad laboral.

e.- Unidad familiar en la que el deudor hipotecario se encuentre en situación de desempleo y haya agotado las prestaciones por desempleo.

f.- Unidad familiar con la que convivan, en la misma vivienda, una o más personas que estén unidas con el titular de la hipoteca o su cónyuge por vínculo de parentesco hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad, y que se encuentren en situación personal de discapacidad, dependencia, enfermedad grave que les incapacite acreditadamente de forma temporal o permanente para realizar una actividad laboral.

g.- Unidad familiar en que exista una víctima de violencia de género, en el caso de que la vivienda objeto de lanzamiento constituya su domicilio habitual.

Aunque la medida supone un avance respecto de situaciones anteriores donde primaba la absoluta desprotección del deudor hipotecario, sin embargo, el perfil limitado de las personas que pueden beneficiarse de esta medida no ha permitido dar respuesta a otras situaciones merecedoras de la misma protección y que, incomprensiblemente, quedan excluidas.

Con ocasión de la modificación de la Ley de Enjuiciamiento Civil operada por la citada Ley 1/2013, también tuvimos ocasión de advertir a quienes se encontraban en medio de un proceso de ejecución hipotecaria que se había establecido un plazo preclusivo de un mes para entablar el incidente de oposición, basado en las nuevas causas introducidas a través de la reforma legal, en todos aquellos procedimientos judiciales que se encontrasen en trámite a su entrada en vigor.

Desde muchas instancias se planteó la situación de desprotección a la que se verían abocadas muchas personas por el trascurso de un plazo tan exiguo, en un momento además de muchos cambios normativos y jurisprudenciales. Esta situación motivó la inclusión de una advertencia a través de comunicado en nuestra web, con enlace a la información recogida por el Consejo General de la Abogacía alertando de tal posible indefensión.

Por otra parte, de las quejas recibidas hemos podido comprobar que en muchos casos las entidades financieras rechazan la adopción de las medidas previstas en el Código de Buenas Prácticas (reestructuración de la deuda o dación en pago), amparándose en el incumplimiento de los requisitos que se exigen para su aplicación. Un argumento que en muchos casos no es más que una mera excusa basada en una interpretación excesivamente rigorista de la norma.

En este sentido, nos parece oportuno destacar la **queja 13/706** en la que se ponía de manifiesto la situación de una familia cuyos progenitores se encontraban en situación de desempleo (el marido sin prestación económica) y con dos hijos pequeños a su cargo.

Habían solicitado a su oficina bancaria acogerse a la reestructuración de la deuda hipotecaria fijada en el Código de Buenas Prácticas, aportando toda la documentación requerida.

Tal solicitud había sido rechazada por la entidad financiera alegando que el préstamo concedido excedía el importe de adquisición de la vivienda. Sin embargo, según nos puso de manifiesto la parte promotora de queja, dicho exceso se habría destinado a un seguro que exigió la entidad al concertar la hipoteca y a gastos de gestión relacionados con la propia escritura, más una entrega a cuenta previa (contrato privado).

La única opción que le ofrecía la entidad era rebajar la cuota hipotecaria a unos 250 euros mensuales, pero esta opción no podía ser asumida por la familia ya que incluía la necesidad de concertar un préstamo por las cuotas impagadas y por los gastos de escritura derivados de la novación, con lo cual la cuota mensual real se mantendría muy superior a sus posibilidades económicas.

Desde esta Institución se consideró oportuno acudir a las posibilidades de mediación con el fin de facilitar una resolución positiva de la queja recibida. Así, fueron trasladadas las circunstancias familiares y económicas a la dirección de la sucursal solicitando expresamente que se estudiaran posibles formulas que permitiesen a la familia afrontar en mejores condiciones sus obligaciones en relación al préstamo hipotecario concertado.

De modo particular, se solicitó que dicho estudio pudiese concretarse en la admisión de la solicitud de reestructuración de la deuda hipotecaria conforme a las reglas establecidas en el Real Decreto Ley 6/2012 que había sido formulada. Al respecto, trasladábamos a la sucursal bancaria que considerábamos que se estaba empleando un criterio excesivamente rigorista en la interpretación del requisito de que el préstamo hubiese sido concedido para la adquisición de la vivienda habitual. Añadiendo que, a nuestro modo de ver, el hecho de que el importe de adquisición de la vivienda fuese inferior a la cantidad concedida como préstamo no desvirtuaba el destino al que se vinculaba la operación.

Entendemos –y así lo hacíamos saber en nuestra misiva a la entidad financiera– que la norma por la que se establece el Código de Buenas Prácticas pretende situar en el

“umbral de exclusión” y, por tanto, beneficiar con las ventajas recogidas en la misma, a quienes se encuentren en una relación crediticia con entidades financieras o de crédito derivada de la adquisición de su vivienda habitual, excluyendo, por el contrario, los supuestos en que dicha relación se deba a la adquisición de otro tipo de inmuebles.

Por otra parte, estimábamos que los argumentos empleados por la parte promotora de queja para explicar la diferencia entre los importes del préstamo hipotecario y de adquisición de la vivienda justificaban -aún más si cabe- la aplicabilidad del Código de Buenas Prácticas al que la entidad se encontraba adherida.

Lamentablemente, la respuesta de la entidad financiera, remitida desde el Servicio de Atención al Cliente a esta Institución, sigue manteniéndose en su negativa a la solicitud de dación en pago, remitiéndose a la resolución de la reclamación que dicte el Banco de España.

Finalmente, no queremos concluir este apartado destinado a dar cuenta de las gestiones desarrolladas en defensa de la vivienda sin hacer mención a la **queja 13/301**, tramitada de oficio por esta Institución en relación con los embargos de vivienda procedentes de deudas con la Seguridad Social.

Dicha actuación respondía a las numerosas quejas recibidas en las que se denunciaba una situación de riesgo de pérdida de la vivienda familiar como consecuencia de deudas pendientes con la Seguridad Social.

En las quejas recibidas, las personas afectadas nos relataban las dificultades padecidas en el desarrollo de sus respectivos negocios como consecuencia de la grave crisis económica, explicando cómo disminuían constantemente los ingresos, mientras no dejaban de incrementarse los gastos a los que debían hacer frente, produciéndose así un continuo deterioro de su solvencia, hasta llegar a una situación límite que les habría llevado a tomar la decisión de dejar de atender sus obligaciones con la Seguridad Social y priorizar otros gastos ineludibles relacionados con la subsistencia y el bienestar de la unidad familiar.

Las deudas derivadas del impago de cuotas del Régimen Especial de Autónomos no serían excesivas en los casos que teníamos conocimiento (entre 4.000 y 11.000 euros), pero ello no había impedido que la gestión recaudatoria de la Administración pública siguiera su curso inexorablemente hasta situar a estas personas ante el drama de tener que afrontar el embargo y la inminente subasta de su vivienda.

En algunas de las quejas, la situación había podido encauzarse acudiendo a un aplazamiento de la deuda, pero en otros casos esta solución no fue posible, ya fuera porque las personas afectadas no habrían formulado a tiempo su solicitud de aplazamiento, o porque, habiendo obtenido el aplazamiento, se habrían visto incapaces por su situación económica familiar de hacer frente a los pagos comprometidos en los plazos fijados.

En estos casos, las personas que acudían al Defensor del Pueblo Andaluz relataban su infructuoso peregrinar por distintos organismos públicos, intentando por todos los medios encontrar una solución que impidiera la subasta de sus viviendas y encontrando como única respuesta la constatación de que el procedimiento recaudatorio se había ajustado a las normas de aplicación y la confirmación de que no había posibilidades de impedir la consumación del procedimiento ejecutivo.

Cuando acudían a esta Institución, los expedientes administrativos de apremio se encontraban en un estado muy avanzado, habiéndose producido ya la anotación de

embargo de la vivienda e incluso el anuncio de subasta de la misma. Incluso, en algún caso, el escrito de queja nos llegaba cuando ya se ha producido la adjudicación de la vivienda a un tercero (**queja 12/6667**).

En aquellos casos en que la queja se ha recibido cuando la subasta de la vivienda aun no se ha producido, por mas que la misma resulta inminente, esta Institución ha considerado que no podía dejar de atender la solicitud de ayuda que se le hacía llegar por parte de unas personas desesperadas, por cuanto entendemos que resulta notoriamente injusto que en la actual situación de crisis económica la Administración Pública pueda llegar a privar a una familia de su vivienda por no poder hacer frente al pago de una deuda de escasa cuantía.

A finales del año 2012 se había aprobado el Real Decreto Ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, en el que se recogieron por primera vez los supuestos de personas en situación “de especial vulnerabilidad” que se verían beneficiados de una paralización del proceso judicial o extrajudicial dirigido al lanzamiento de su vivienda.

A juicio de esta Institución no resultaba aceptable, ni razonable, que por las autoridades públicas se hubiese aprobado una norma destinada a impedir a las entidades financieras que lleven a efecto el lanzamiento de sus viviendas de las personas que no pueden cumplir sus obligaciones hipotecarias, y, por otro lado, esas mismas autoridades públicas permitiesen que la Administración embargara y subastase las viviendas de quienes no pueden afrontar el pago de sus deudas a la Seguridad Social.

En consecuencia, estimábamos oportuno trasladar a las autoridades pertinentes la necesidad de que las normas que rigen la gestión recaudatoria de los recursos de la Seguridad Social y, en particular, las que regulan el embargo de bienes, se interpretasen de forma que fuese posible salvaguardar la vivienda familiar, única y habitual de deudores de buena fe.

A este respecto, valoramos la posibilidad de que la Tesorería General de la Seguridad Social pudiese dictar alguna norma o instrucción interna que permitiera paralizar los procedimientos de apremio sobre bienes inmuebles que constituyan la vivienda familiar, única y habitual, de deudores de buena fe que se encuentren en circunstancias parecidas a las recogidas en el Real Decreto Ley 27/2012.

En opinión de esta Institución resultaba necesario adoptar un acuerdo que permitiese la paralización de las subastas de las viviendas familiares por deudas a la Seguridad Social, hasta tanto se aprobase una norma que hiciera posible una aplicación mas ponderada y acorde a la realidad de los procedimientos de recaudación ejecutiva que implican el embargo de bienes de los deudores.

El problema es que la Tesorería General de la Seguridad Social se define como un servicio común de la Seguridad Social, tutelado por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, y no es, por tanto, un organismo que esté sujeto a la supervisión de esta Institución. Pese a esta limitación competencial y atendiendo a la urgencia de los casos planteados y a la relevancia de los derechos en juego, consideramos oportuno dirigirnos a las Direcciones Provinciales de la TGSS implicadas apelando a su colaboración para con esta Institución, trasladándole las quejas recibidas e interesando una respuesta que permitiera ofrecer una solución a los casos planteados.

Así ha sido en la **queja 12/6478**, **queja 12/6848** y **queja 13/3128**, tramitadas durante el pasado año y en las que nos hemos dirigido a la correspondiente Dirección Provincial de la TGSS (Cádiz y Sevilla) planteando la posibilidad de ejecutar otros bienes con carácter prioritario a la vivienda familiar.

Asimismo, hemos solicitado expresamente que se paralicen posibles actuaciones que pudieran dar lugar a la pérdida definitiva de la vivienda familiar, teniendo en cuenta a la hora de adoptar cualquier decisión, las características de la persona o familia afectada, las circunstancias económicas que habrían dado lugar a su situación deudora con la Seguridad Social y los ingresos realmente disponibles para afrontar el pago de la deuda pendiente.

En este sentido, hemos apelado al principio de menor onerosidad para el apremiado instando a adoptar aquellas medidas recaudatorias que menos perjudican al deudor y posibilitan que quede garantizado el cobro de la deuda (artículo 91 del Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social).

En nuestra argumentación nos hemos remitido al orden de preferencia legalmente fijado para el embargo de bienes (artículo 592 de la Ley de Enjuiciamiento Civil), según el cual los bienes inmuebles ocupan el séptimo lugar, situándose por detrás de otros bienes como los muebles que pudieran ser objeto de embargo sin que ello suponga la pérdida de la vivienda familiar.

Nuestra petición, en definitiva, tenía por objeto convencer a los organismos provinciales de la Seguridad Social de la necesidad de encontrar una solución para el cobro de la deuda existente que no implicase la pérdida de la vivienda familiar del deudor.

Dado que éramos conscientes de la escasa capacidad de maniobra de estos organismos provinciales para flexibilizar la aplicación de las normas recaudatorias en el sentido propuesto por esta Institución, decidimos trasladar el problema y las soluciones propuestas a aquellas instancias que consideramos competencialmente oportunas para hacer que las decisiones que pudieran adoptarse en estos supuestos se hicieran extensivas a todas aquellas personas que pudieran encontrarse en idéntica situación aunque no hubieran presentado queja ante esta Institución.

A tal efecto dirigimos Sugerencia a la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía para que valorase la conveniencia de trasladar al Ministerio de Empleo y Seguridad Social y a la Tesorería General de la Seguridad Social, la posibilidad de instar la aprobación de alguna norma o dictar una instrucción interna que permitiera paralizar los procedimientos de apremio sobre bienes inmuebles que constituyan la vivienda familiar, única y habitual, de deudores a la Seguridad Social de buena fe que se encuentren en circunstancias personales y económicas merecedoras de protección.

La Secretaría General de Vivienda, Rehabilitación y Arquitectura ha contestado aceptando la Resolución dictada, al compartir la preocupación de esta Institución por la situación de riesgo de pérdida de la vivienda familiar de muchas personas a consecuencia de su situación deudora con la Seguridad Social.

En tal sentido se han dirigido escritos a la Dirección General de la Tesorería General de la Seguridad Social, a la Dirección General del Instituto Nacional de la Seguridad Social y al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, en los que se insta la aprobación de alguna norma o instrucción que permita paralizar los procedimientos de apremio sobre bienes inmuebles que constituyan la vivienda familiar, única y habitual, de deudores a la

seguridad Social de buena fe que se encuentren en circunstancias personales y económicas merecedoras de protección.

Por otro lado, la situación creada y las propuestas realizadas por esta Institución se trasladaron a la Defensora del Pueblo, con el ruego de que, si lo estimaba oportuno, realizase las gestiones oportunas ante los organismos estatales competentes para solventar este problema.

Nuestra petición tuvo una excelente acogida por parte de la Defensora del Pueblo que nos comunicó que había iniciado gestiones en el sentido planteado ante los organismos rectores de la Seguridad Social.

Posteriormente, recibimos información de la Defensoría Estatal comunicando la respuesta ofrecida por la Tesorería General de la Seguridad Social a la cuestión trasladada.

Como medidas de respuesta a la misma se aprobaba una modificación de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo (operada a través de la Disposición Final 5ª de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización) mediante la que se establece una ampliación del plazo mínimo que debe transcurrir entre la notificación de la primera diligencia de embargo y la realización material de la subasta, el concurso o cualquier otro medio administrativo de enajenación, pasando de uno a dos años.

Asimismo se habrían dado instrucciones internas con objeto de facilitar la concesión de aplazamientos de pago de las deudas de Seguridad Social en condiciones de amortización adecuadas a la situación económica que acredite el deudor, tanto en lo referido a porcentajes crecientes de amortización como, en casos más extremos, a períodos iniciales de carencia. En el caso de deudas superiores a 30.000 euros (cuyo aplazamiento exige la constitución de garantías) se estaría admitiendo como garantía el propio embargo del inmueble por parte de los órganos de recaudación.

A la comunicación de la Tesorería General de la Seguridad Social se acompañaban datos estadísticos, desglosados por Comunidades Autónomas, referidos a los años 2008-2012, si bien sólo permiten distinguir entre embargos practicados a personas físicas o jurídicas y bienes de naturaleza urbana o rústica, sin poder distinguir entre viviendas habituales, viviendas no habituales, naves industriales, locales comerciales, plazas de garaje, trasteros, solares, etc. Sólo comenzaron a recogerse datos relativos a subastas de viviendas habituales a partir de febrero de 2013, con la finalidad de obtener un conocimiento real de la magnitud del problema.

A la vista de estos últimos datos (subastas de vivienda habitual realizadas de febrero a mayo de 2013), la Defensora nos trasladaba la existencia de diferencias significativas entre Comunidades Autónomas, siendo especialmente relevante el volumen de subastas realizadas en Andalucía, con un total de 46 viviendas sobre las 117 de todo el territorio nacional, con especial incidencia en las provincias de Jaén, Córdoba y Cádiz. Por esta razón se habría acordado mantener vivas las actuaciones ante la Tesorería General de la Seguridad Social a fin de incidir sobre las conclusiones extraídas de los datos y posibles medidas que se pudieran adoptar para paliar los efectos no pretendidos derivados de la actuación recaudatoria.

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



Esta Institución viene centrando buena parte de sus actuaciones en tratar de promover medidas que posibiliten una mejora de la situación de aquellas personas que, al llegar la crisis, ya se encontraban en situación de exclusión o en riesgo de caer en esta situación o, cuando menos, impidan que dicha situación siga agravándose y deteriorándose.

Es, en este contexto, donde debemos situar las actuaciones realizadas durante 2013 en relación al Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad, que constituye actualmente uno de los principales recursos para las personas en esta situación.

Ya en 2012, en el curso de una queja de oficio, se trasladó una Recomendación a la Junta de Andalucía en la que se le advertía de las previsiones que apuntaban a un incremento notable en el número de solicitudes de salario social para 2013 y se le solicitaba que aumentase la partida presupuestaria en la cuantía necesaria para que ninguna solicitud se quedase sin aprobación cuando reuniera los requisitos establecidos.

La respuesta a esta advertencia consistió en una remisión a la prevista aprobación de la Renta Básica de Inserción que permitiría una mayor cobertura de la población sin ingresos en nuestra Comunidad Autónoma.

En 2013 nos hemos visto obligados a abrir de oficio la **queja 13/1547**, tras recibir en el mes de febrero varias quejas denunciando el retraso en el abono del salario social correspondiente al mes de enero.

En el escrito de petición de información dirigido a la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales señalamos que resultaba evidente por las quejas recibidas que, aparte de no haberse puesto en marcha la Renta Básica, tampoco se habían atendido nuestras peticiones de aumentar la cobertura del programa e incrementar los fondos necesarios para su sostenimiento.

La respuesta de la Consejería trataba de explicar la situación creada del siguiente modo:

*“(...) la tramitación del ingreso Mínimo de Solidaridad requiere de una cierta complejidad ya que es necesario considerar diversos parámetros e indicadores, con la documentación que también requiere, y en muchos casos ello presenta dificultades para las personas que han de solicitar este ingreso.*

*En nuestra Comunidad Autónoma se ha avanzado considerablemente en la gestión y resolución de estos expedientes, sobre todo teniendo en cuenta que en el año 2009 se presentó un número importante de solicitudes, coincidiendo con las consecuencias directas sobre los ciudadanos de la actual crisis económica, que representó un incremento de 40,87% de expedientes respecto al año anterior, es decir 29,134 solicitudes más.*

*Por otro parte, la resolución de expedientes durante el periodo 2009 a 2012 ha aumentado el 42,7% lo que representa un incremento que se corresponde con el aumento de expedientes, lo que ha supuesto un esfuerzo importante por parte de las Delegaciones Territoriales de la Consejería que han destinado los recursos necesarios para dar respuesta adecuada a esta situación.*

*Desde la Junta de Andalucía y ya desde la anterior legislatura se ha garantizado el Ingreso Mínimo de Solidaridad a 30.000 familias andaluzas cada*

año, y para este ejercicio 2013 este programa está dotado con 70 millones de euros, lo que supone un incremento del 11,35% respecto del ejercicio anterior”.

(...) en la actualidad, nuestra Comunidad Autónoma cuenta con un nuevo instrumento para hacer frente a la desigualdad, como es el Decreto-Ley 7/2013, de 30 de Abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía. Con este instrumento se pretende reforzar la red de seguridad para las personas y grupos más vulnerables y que puedan situarse en condiciones de exclusión social.

El Decreto referido se sustenta en una serie de pilares fundamentales como son:

*\*Acceso a la contratación, contemplando el empleo como la principal medida de integración e inserción social.*

*\*Amortiguación del desempleo, intentando mantener en el mercado laboral a personas que podrían salir de él por los cambios operados en la Ley de la Dependencia y la Autonomía personal.*

*\* Garantizar el ingreso de solidaridad a aquellas personas que se encuentren en riesgo de exclusión social.*

*\*Asegurar una ingesta mínima de calorías a las personas con problemas de exclusión social, mediante una red articulada para la adecuada coordinación de todos los sectores implicados.*

*En cuanto al Ingreso Mínimo de Solidaridad se refuerza la obligatoriedad de adoptar medidas para dotar de mayor agilidad administrativa el procedimiento para la concesión del mismo hasta tanto se apruebe la normativa reguladora de la Renta Básica y, en consecuencia se modifica el Decreto 2/1999, de 12 de enero, por el que se regula la creación del programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad de Andalucía.*

*En cuanto al Ingreso Mínimo de Solidaridad, se refuerza la obligatoriedad de adoptar medidas para dotar de mayor agilidad administrativa el procedimiento para la concesión del mismo hasta tanto se apruebe la normativa reguladora de la Renta Básica y, en consecuencia se modifica el Decreto 2/1999, de 12 de enero, por el que se regula la creación del programa de Solidaridad de los andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía.*

*Para llevar a cabo esa agilización en la tramitación del salario, hay una dotación económica extraordinaria de 44 millones de euros, que se añaden a los 7º millones con que ya contaba el Ingreso Mínimo de Solidaridad. Hay que tener en cuenta que en estos últimos cinco años, la evolución del Ingreso Mínimo ha ido aumentando, pasando de los 17.112 concedidos en 2008 a los 33.068 aprobados en 2012. En términos generales, el Decreto al que se hace referencia, lleva aparejado cerca de 120 millones de euros adicionales (6º millones para el Plan Extraordinario de Acción Social de Andalucía, 16 para la Red y Plan de Solidaridad y Garantía Alimentaria y los 44 ya mencionados, para la agilización del Ingreso Mínimo de Solidaridad) dirigidos a los sectores más frágiles de población.”.*

Por último, se nos decía que “*cabe esperar por tanto, que con las medidas contenidas en el Decreto se acortarán significativamente los tiempos de tramitación y de efectivo libramiento de las cantidades que conforman los diferentes salarios sociales de la unidades familiares solicitantes*”.

En la valoración que hacíamos de la respuesta recibida, partíamos del reconocimiento de la complejidad del programa y del incremento de demandantes en 2013, pero incidíamos en nuestra consideración de que ello no justificaba los retrasos en el pago o las insuficiencias presupuestarias ya que debería haberse realizado una previsión en este sentido, partiendo de los datos de años anteriores.

Aunque en la respuesta de la Consejería se insistía en que se había avanzado de forma considerable durante 2013 en la dotación del programa, y ello era cierto, sin embargo este avance quedaba desfigurado por la tardanza en la resolución de las solicitudes recibidas.

Y es que resulta evidente que no es la agilidad administrativa un dato que podamos destacar de la gestión del Programa, a pesar de lo recogido en el Decreto-Ley 7/2013, ya que después de su publicación siguieron incumpliendo los plazos de resolución fijados por el mismo –dos meses- al menos en alguna provincias.

Por otro lado, las insuficiencias presupuestarias del programa, aunque se solventaron en parte con los libramientos que llegaron a finales de año, éstos solo permitieron abonar las resoluciones de las solicitudes presentadas hasta septiembre de ese mismo año.

En cuanto al número de solicitudes concedidas, creemos que ha existido una clara voluntad de mejorar y cubrir el mayor número posible de demandantes, pero los datos de incremento de peticiones son fiel reflejo de los efectos devastadores de la crisis en nuestra Comunidad Autónoma, por lo que resulta necesario disponer de una dotación presupuestaria mayor, ya que de no ser así estaremos de nuevo en 2014 ante situaciones parecidas a la vivida en 2013.

Por nuestra parte, existe el compromiso de seguir actuando en el seguimiento de este Programa, ya que como hemos señalado anteriormente es una de las pocas herramientas eficaces que existen para atender las situaciones más desesperadas que viven en estos momentos muchos ciudadanos.

*c) En relación con el derecho a la salud.*

Consideramos oportuno destacar aquí lo actuado en la **queja 12/6702**, que se inició de oficio a finales del año pasado aunque toda la tramitación se ha desarrollado en 2013, con la intención de indagar sobre la repercusión real que los recortes frecuentemente denunciados, y achacables a la situación de crisis económica, estaban teniendo sobre los tiempos de espera de las principales actuaciones sanitarias, fundamentalmente las intervenciones quirúrgicas sometidas a garantía de plazo.

Desde la Dirección Gerencia y la Dirección General de Asistencia Sanitaria del SAS se han emitido sendos informes en los que, reconociendo la dificultad que entraña la situación actual, niegan que se estén produciendo los perjuicios denunciados en algunos medios de comunicación, por el esfuerzo desarrollado desde todos los ámbitos para aumentar la eficiencia de las unidades y mejorar el funcionamiento de los servicios.

En cuanto a los datos suministrados sobre intervenciones quirúrgicas, lo cierto es que los mismos revelan una disminución constante del tiempo medio de espera para las mismas, que a mediados de 2012 se situaba en 54 días.

También se ofrece información sobre los tiempos que rigen las consultas externas y los procedimientos diagnósticos, que igualmente han descendido desde el momento que fija el inicio del período de cómputo, que coincide con el principio de la crisis (año 2007) hasta mediados del año pasado, cifrándose el primero en 40 días, y el segundo en 19.

Sobre los tiempos de espera quirúrgica, el Servicio Público de Salud reconoce que mientras hace un par de años no existían pacientes que hubieran superado el plazo de garantía, a mediados del año pasado se contabilizaban 358, aunque por lo visto solo uno mantenía la garantía y no hizo uso de la misma.

Ciertamente estos son los datos numéricos que maneja la Administración Sanitaria y nada se puede objetar a los mismos. Sin embargo, nos gustaría hacer hincapié en algunos aspectos que pueden relativizar esta información e introducir ciertos interrogantes en el carácter absoluto con el que los números se nos presentan.

Por un lado, tenemos necesariamente que considerar que los mismos reflejan tiempos medios, lo que permite vislumbrar que junto a actuaciones sanitarias que se desarrollan con agilidad, conviven otras que rozan el límite temporal, y que incluso, como la misma Administración reconoce, lo sobrepasan.

Además es preciso traer a colación toda la actividad quirúrgica que no está sometida a garantía de plazo, la cual ciertamente no viene referida a los procedimientos más habituales, pero no por ello deja de tener relevancia y resulta necesaria para el paciente. En estos casos, dada la prioridad que se da a los procedimientos cubiertos con la garantía, y a la patología tumoral, los tiempos de espera pueden superar varios años.

No podemos perder de vista tampoco que la prescripción quirúrgica no deja de ser el último eslabón de un proceso, y aunque la garantía para las primeras consultas de especialidades y procedimientos diagnósticos representa sin lugar a duda un paso importante para agilizar aquel, la experiencia que tenemos de nuestra labor ordinaria es que dicho proceso puede llegar a eternizarse por la demora en consultas de recogida de resultados, señaladas frecuentemente a mucha distancia temporal de la realización de la prueba, o de las (mal llamadas) consultas de revisión, cuando la patología determina derivación sucesiva a unidades especializadas dentro del servicio o unidad de gestión clínica.

De ahí que la reducción del tiempo invertido en la primera atención de especialista o la práctica de las pruebas, apenas resulte significativa en el cómputo global del proceso de diagnóstico en su conjunto.

Por último también quisiéramos mencionar los casos en los que estando próximo el cumplimiento del plazo se suspende el mismo por reevaluación clínica no siempre justificada, y mucho menos comunicada al interesado.

De todas maneras, dado que desconocemos la medida en la que la Administración Sanitaria puede ofrecernos información cuantificada sobre estos datos, hemos restringido nuestra solicitud a los que sabemos que están perfectamente registrados,

aunque la valoración de los mismos, con ser positiva, deja en el aire los interrogantes que hemos puesto de manifiesto.

Nos planteemos continuar con el análisis de los casos concretos que se someten a nuestra consideración, y emprender una actuación de oficio.

En relación a los efectos de la crisis económica sobre la salud mental de las personas, incoamos de oficio, a mediados del mes de diciembre de 2012 la **queja 12/7112**, a fin de conocer la relación de causalidad entre la crisis económica y los suicidios que hemos seguido tramitando a lo largo de todo el 2013.

Ello, por cuanto que es notorio que en los últimos años ha venido detectándose un incremento de la tasa de suicidios en nuestro país que, además, algunas fuentes ponen en relación de causalidad, directa o indirecta, con la situación de grave crisis económica que atravesamos, por la negativa influencia de la misma en la vida ordinaria de la ciudadanía (paro, desahucios, deudas, exclusión social).

No conocemos, sin embargo, que de los datos objetivos disponibles hayan podido extraerse conclusiones que aseveren que la crisis económica sea la causa única del aumento de los suicidios, sino, a lo sumo, un factor más de influencia en una situación personal compleja que la persona afectada determina resolver de esta forma autolítica. A pesar de lo cual, parece comprobado que en la última década el suicidio entre la población en edad laboral (de 15 a 65 años), aumenta en los años en que crece el desempleo.

Ciertamente, las informaciones públicas conocidas, exponen que la tasa de suicidios de nuestro país se sitúa tradicionalmente entre las más bajas de Europa, si bien no es menos cierto que nuestra tasa de desempleo es actualmente la más alta de la Unión Europea. Dato este último que, en su caso, podría tener influencia sobre el hipotético aumento del número de muertes por la causa que examinamos.

Partiendo de estas premisas básicas, esta Defensoría acordó iniciar la tramitación de queja de oficio, ante la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Salud, la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía y el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, con la finalidad de que recabara datos objetivos dirigidos a un estudio más detallado de esta problemática, por lo que a la población andaluza se refiere, a los efectos que, en su caso, pudieren corresponder, conforme resulte de la información obtenida, la cual se encuentra en la actualidad en fase de estudio y valoración de la información que nos ha sido suministrada.

En materia de adicciones, podemos destacar el grupo de aquellas quejas que hacen referencia a la reducción de plazas de concierto en centros de internamiento; la disminución del coste plaza/día y las dificultades de mantener los centros de tratamiento; el cierre de centros de día de las ONG o la reducción de las aportaciones de la Junta de Andalucía en los conciertos y convenios con entidades públicas y privadas, en torno a un 15% para el sostenimiento de la Red Pública, así como el retraso en el pago de las ayudas (**queja 12/6745** y **queja 12/6134**), cuyo relato pormenorizado se encuentra en el Capítulo IX, Salud, de esta Memoria Anual.

Por otro lado, por Resolución de 10 de septiembre de 2013 (BOE del 19 de septiembre), se han venido a modificar las condiciones de financiación de determinados medicamentos incluidos en la prestación farmacéutica del Sistema Nacional de Salud, dando así cumplimiento a las prescripciones contenidas en la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios.

Dichos medicamentos, que no se califican de uso hospitalario, sin embargo están sometidos a reservas singulares, que implican que se proporcionen desde los servicios de farmacia de los hospitales a pacientes no hospitalizados.

La aludida modificación ha conllevado que los pacientes a los que se les prescriba, deban realizar una aportación para sufragar su coste, que se cifra en el 10% de su precio, con un límite de 4,20 euros (revisable).

De esta manera se anuncia la intención de equiparar su régimen de financiación al de los medicamentos dispensados en oficina de farmacia, y se arguyen motivaciones de equidad, a la vista del reconocimiento expreso que se realiza de la gravedad y cronicidad de los padecimientos a los que se aplican, para calificarlos como de aportación reducida.

Sobre esta cuestión se emitió un comunicado en la página web de esta Institución con finalidad informativa, llamando la atención sobre la confusión y desconcierto que la misma estaba originando entre los ciudadanos, a la vista de los múltiples anuncios realizados desde diversas instancias administrativas, en cuanto a las dificultades que entraña su aplicación, y la voluntad misma de darle cumplimiento, y uniéndonos al rechazo generalizado que ha suscitado. Al mismo tiempo dimos a conocer igualmente la iniciativa de la Administración Autónoma Andaluza de formular recurso de alzada frente a aquella.

También consideramos de interés reseñar el comunicado publicado en nuestra página web sobre las actuaciones realizadas en colaboración con la Defensora del Pueblo del Estado en relación con la aportación farmacéutica de las personas discapacitadas

El año pasado ya reflejamos el conflicto interpretativo que se producía en cuanto a la exención de copago farmacéutico prevista para los discapacitados conforme a su normativa específica, y aprovechamos la oportunidad que nos ofrecía una queja suscitada sobre este asunto para plantearlo a la Defensora del Pueblo del Estado.

En la Institución estatal se comparte nuestra opinión sobre la obsolescencia del supuesto que legitima la exención, ya que se circunscribe a las personas discapacitadas que acceden a la asistencia sanitaria por la vía prevista en la Ley de Integración Social del Minusválido, y por este motivo se acordó dar traslado de la situación descrita al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Con posterioridad, se pusieron en contacto con nosotros para indicarnos que la respuesta del Ministerio confirma el beneficio exclusivamente para los discapacitados con derecho a la asistencia sanitaria vía LISMI, por lo que las personas discapacitadas que no reúnen las condiciones previstas en esta normativa específica, se ven obligadas a abonar la prestación farmacéutica conforme a las normas generales, y por tanto, atendiendo a su nivel de renta.

No obstante, considerándose por dicha Institución que las personas con discapacidad conforman un grupo vulnerable que requiere acciones que promuevan la igualdad de oportunidades, en cuyo marco adquiere especial importancia la adopción de medidas de acción positiva orientadas a evitar o compensar las desventajas de una persona con discapacidad para participar plenamente en la vida política, económica, cultural y social; y trayendo a colación el artículo 49 de la Constitución, y el artículo 25 a) de la Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad, han decidido dirigir al Ministerio competente una Recomendación para que promueva la reforma legal adecuada que permita a las personas con discapacidad en grado igual o superior al 33%, y con independencia del

momento en el que la adquirieron, la exención de aportación en la prestación farmacéutica del Sistema Nacional de Salud.

Por lo visto a pesar de que en el comisionado estatal han recibido la oportuna respuesta, se encontraban valorando la misma, y hasta el momento no nos han dado cuenta de la decisión definitiva en este tema.

Como cuestión añadida, durante la tramitación de este expediente, así como en la consulta realizada a la Defensora del Pueblo del Estado sobre otro asunto relacionado que escapa de la competencia de esta Institución (resolución de reclamaciones sobre grupo de aportación e inclusión en supuestos de exención a efectos de copago), hemos podido saber que en dicha Institución también han reflexionado en cuanto a la falta de cobertura de los ciudadanos con bajos recursos económicos, del citado beneficio de exención en la aportación farmacéutica, respecto a lo cual al parecer también han formulado Recomendaciones al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, que por lo visto ya han sido contestadas, por lo que nos proponemos solicitar a dicha Institución que nos ponga al corriente de la valoración que definitivamente se realice, todo ello teniendo en cuenta que este tema queda fuera también de nuestras posibilidades de intervención.

No obstante en el comunicado aludido hemos abogado por el establecimiento de un supuesto de exención de aportación farmacéutica que englobe a las personas sin ingresos económicos, o con un nivel muy bajo de recursos.

*d) En relación con el derecho a la educación.*

En este ámbito iniciamos investigaciones de oficio cuando tenemos conocimiento, por distintos medios de comunicación social, de la situación surgida por el incumplimiento o demora de los pagos por la Administración educativa. A título de ejemplo citamos la queja de oficio por la demora en el abono de las Becas “Andalucía Segunda Oportunidad” (**AG 13/199**), o la investigación por el retraso en el pago de las subvenciones a los Consorcios de Escuelas de Formación Profesional. (**AG 13/198**)

No obstante lo anterior, por su incidencia y repercusión destacamos dos actuaciones singulares que motivaron la elaboración de sendas Resoluciones dirigidas a distintos departamentos de la Administración Autonómica.

La primera de ellas versa sobre el servicio complementario del comedor escolar y su papel en la actual coyuntura económica. La existencia de comedores escolares en colegios ubicados en zonas marginales o deprimidas constituye uno de los instrumentos esenciales para la lucha contra el absentismo escolar, fenómeno éste que ha constituido una lacra importante del sistema educativo (**queja 13/2338**).

En este ámbito, formalizamos una propuesta ya anunciada por el titular de la Institución en distintas comparecencias ante el Parlamento de Andalucía: La posibilidad de ampliar el servicio de comedor en periodo no lectivo para el alumnado en situación de pobreza.

Concretamente, nuestra propuesta, cuyos destinatarios fueron la Consejería de Educación, la Consejería de Salud y Bienestar Social y la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, se centra en incrementar la función compensatoria del servicio de comedor escolar para que preste sus servicios durante la época no lectiva, de modo que se pueda asegurar que los niños y niñas más desfavorecidos y cuyas familias se encuentran en situación de pobreza reciban al menos una vez al día –precisamente cuando hacen uso del

comedor escolar- una alimentación equilibrada, actividad que debía hacerse extensiva a los periodos no lectivos.

Tras formular nuestro planteamiento se publica el Decreto-Ley 7/2013, de 30 de Abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social. Una de las líneas de actuación recogidas en la norma tendentes a asegurar la garantía alimentaria a colectivos especialmente vulnerables y personas con escasos recursos económicos se centra en el refuerzo de la alimentación infantil en los centros docentes de Andalucía. Por lo que respecta a la ejecución de la medida en el periodo fuera del calendario escolar, las actuaciones serían desarrolladas por entidades privadas sin ánimo de lucro que se encargarían de preparar y repartir el alimento preferentemente en las Zonas con Necesidades de Transformación Social.

La segunda actuación que merece ser reseñada se refiere al tratamiento que otorga la Administración educativa a las solicitudes de bonificaciones para sufragar los costes de los servicios prestados en centros de Educación infantil y de las actividades complementarias cuando padres o madres de los alumnos no se encuentran en posesión del Número de Identificación de Extranjeros (NIE). Así, la Consejería de Educación, para bonificar ambos servicios exige a los progenitores la aportación de NIE o DNI, con el objetivo de comprobar los datos fiscales y, por lo tanto, los ingresos de la unidad familiar. Ocurre que precisamente las familias cuyos progenitores carecen del NIE y, por tanto, se encuentran en situación irregular, suelen encontrarse en situación de especial vulnerabilidad.

En este contexto, y tras los fundamentos jurídicos correspondientes, sugerimos a la Consejería de Educación que modificara la normativa reguladora de los servicios complementarios de modo que para el reconocimiento del derecho a bonificaciones, y a efectos de la identificación de las personas solicitantes extranjeras en situación irregular, se exija únicamente el pasaporte, y no el Número de Identificación de Extranjeros. Además, recomendamos que para las personas que no puedan justificar sus ingresos se les requiera para que presenten declaración de haberes, declaración jurada o cualquier otro documento admitido en derecho. Y por lo que se refiere a las familias en circunstancias sociofamiliares de grave riesgo, también recomendamos que se les permita, a efectos del reconocimiento de la ayuda pública, aportar copia de la petición del reconocimiento de esta situación formulada ante los Servicios Sociales del Ayuntamiento de residencia.

La Administración educativa ha aceptado las Resoluciones (**queja 12/6151**).

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

En los informes que anualmente el Defensor del Menor presenta al Parlamento abordamos determinadas cuestiones especialmente relevantes y singulares por su repercusión social o por su incidencia en los derechos de las personas menores.

En la Memoria correspondiente al ejercicio de 2011 analizamos la incidencia de la crisis económica en la atención a las personas menores de edad. En dicho trabajo reconocimos que los efectos de la actual coyuntura económica se están dejando sentir con especial intensidad en la calidad de vida de niños y niñas.

Por su parte, el Informe de 2012, bajo el título “*El impacto de los desahucios en las personas menores de edad: La otra cara del drama*” analiza los efectos que los procesos de desahucios tienen en los menores, las respuestas que están proporcionando las Administraciones públicas a esta realidad, y ofrecemos algunas reflexiones y



consideraciones que puedan contribuir a mejorar los niveles de protección del derecho constitucional a la vivienda de familias con niños a cargo.

Este análisis es fruto de la especial sensibilidad de la Institución ante el sufrimiento de los andaluces que se quedan sin vivienda por no poder hacer frente al pago de sus obligaciones. Son familias que, vencidas sus ilusiones del pasado por la crudeza de la crisis, se preguntan ahora cómo afrontar un futuro sin vivienda. Unos lamentables hechos que están generando verdaderos dramas y que ineludiblemente afectan a la vida de los menores que forman parte de estas unidades familiares.

Los expertos señalan que rabia, tristeza, ansiedad, negación y una profunda sensación de derrota son los principales sentimientos que afloran en los menores cuando pierden la vivienda. El desahucio estigmatiza mentalmente y en ellos macera una generación con un gran resentimiento social, que se debate entre el rechazo a la sociedad o a sí mismos. El desahucio, en definitiva, atenta contra un pilar básico del ser humano.

El proceso es además lento y desgarrador. Se reciben requerimientos de los bancos y notificaciones de los juzgados, se incrementa la tensión familiar y con ella los conflictos, y a los distintos miembros de las familias les embarga un profundo sentimiento de miedo a lo inevitable. Y todo ello, a pesar de los esfuerzos realizados. Son muchos los sacrificios familiares en estos casos y que comienzan por una drástica reducción de gastos de alimentación, de ropa, de electricidad, teléfono, o de actividades de ocio.

Pero, a pesar de los estragos psicológicos, nuestra experiencia como Institución garantista de derechos nos lleva a concluir que la Administración no está preparada para dar respuestas eficaces y efectivas ante la factura psicológica y social que produce a las familias quedarse sin casa.

En efecto, al verse de manera inminente en la calle, los afectados entran en el circuito de los Servicios Sociales Comunitarios, unos servicios sobrepasados por el contexto económico. Es cada vez mayor el número de personas a atender y menores los recursos disponibles como consecuencia de los recortes y restricciones presupuestarias. Además, el acceso a una vivienda de emergencia de titularidad pública es prácticamente una utopía, por lo que dichos Servicios Sociales disponen de un escaso o nulo margen de intervención para realojar a los nuevos desahuciados, evitando con el realojo la situación de riesgo en la que se encuentran los menores afectados.

Este drama familiar queda patente en las quejas que la ciudadanía plantea a la Institución. En muchas ocasiones el problema se suscita con una entidad bancaria, es decir, una empresa privada. Sin embargo, en defensa del interés superior de los niños y niñas, viene siendo práctica habitual que apelemos a la colaboración de estas entidades para que tengan en cuenta las circunstancias personales y económicas de los afectados.

Es cierto que en los últimos tiempos, y como consecuencia de la fuerte presión social, se han adoptado, tanto por el Gobierno de la Nación como por el de la Comunidad Autónoma, distintas medidas que han tenido como propósito paliar los efectos de los desahucios por ejecuciones hipotecarias. El Informe recoge cada una de ellas.

Sin embargo, a pesar de estos avances, nuestra Institución, como garante de los derechos de los niños, ha querido dar un paso más para ayudar a todas aquellas familias con hijos menores a cargo que, azotadas y castigadas por la actual coyuntura económica, están a punto de perder sus viviendas o, en el peor de los casos, ya han sido desposeídas de la misma.

El fundamento de esta intervención no es otro que el interés superior del menor, un eje fundamental en el contexto internacional y que, además, goza de protección constitucional. Y es, por ello, que hemos demandado de las distintas Administraciones que en los Planes y Programas de acceso a la vivienda, tanto en propiedad como en alquiler, se considere a las familias con responsabilidades familiares de menores a cargo como un grupo de especial protección.

Esta peculiar protección debe quedar plasmada en tres instrumentos:

En primer lugar, en el nuevo Plan Andaluz de Vivienda y Rehabilitación que, en estos momentos, se encuentra en fase aprobación.

También, en el convenio que la Comunidad Autónoma de Andalucía debe suscribir con el Ministerio de Fomento, destinado al fomento del alquiler, conforme al Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, la Rehabilitación Edificatoria y la Regeneración y Renovación Urbanas, 2013-2016.

Y por último, las Corporaciones Locales deben adaptar las normas de sus Registros Municipales de demandantes de viviendas protegidas, de modo que también incluyan un cupo específico de especial protección para familias con menores a cargo.

Todas las Administraciones se han mostrado proclives a esta iniciativa. Seguiremos atentamente su plasmación en los diferentes instrumentos jurídicos que se elaboren.

*f) En relación con los derechos de las personas consumidoras.*

Como ya adelantábamos en el Informe Anual correspondiente al ejercicio 2012, dicho año comenzaron a recibirse numerosas quejas cuestionando la legalidad de las denominadas cláusulas suelo incorporadas a algunos contratos hipotecarios y que algunos consideraban abusivas y contrarias los derechos de usuarios y consumidores.

Durante 2013 estas quejas no han cesado de llegar y han determinado a esta Institución ha realizar diversas actuaciones de oficio, entre las que debemos destacar la **queja 13/409**, desarrollada fundamentalmente ante la Secretaría General de Consumo (Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales de la Junta de Andalucía) a la que hemos trasladado la problemática detectada, interesando de la misma el ejercicio de medidas de protección y defensa de las personas consumidoras y usuarias afectadas por la aplicación de cláusulas suelo en sus contratos hipotecarios.

Esta actuación ha tenido como resultado diversas iniciativas con objeto de favorecer los procedimientos de mediación y arbitraje a través de los organismos de consumo, como una de las vías propuestas para la solución de conflictos. Asimismo se ha iniciado una campaña de inspección en materia de créditos hipotecarios, de la que podrían derivarse los oportunos expedientes sancionadores por la inclusión de cláusulas abusivas.

Asimismo nos hemos dirigido a la Defensora del Pueblo Español para someter a su consideración la posibilidad de intervenir ante el Ministerio de Economía y Competitividad y el Banco de España -como así fue- con objeto de que desde dichas instancias gubernamentales se instase a las entidades financieras a la revisión de las cláusulas suelo incorporadas a sus contratos hipotecarios.

Con independencia de estas actuaciones de carácter general, esta Institución asumió un compromiso de mediación ante las entidades financieras en relación con las quejas individuales que se habían recibido, a raíz de la publicación de la sentencia 241/2013 del Tribunal Supremo.

Con objeto de beneficiar a las personas que tenían concertados contratos hipotecarios con entidades financieras no afectadas directamente por la Sentencia del Tribunal Supremo, nos dirigimos a las entidades financieras objeto de las quejas recibidas solicitándoles que revisaran la adecuación de sus cláusulas suelo a los criterios de transparencia e información establecidos por el Tribunal Supremo, dejando sin efecto con carácter inmediato aquellas cláusulas afectadas por vicios de nulidad.

Sin perjuicio de dicha petición genérica, también se les trasladó un listado con los nombres de personas que habían presentado queja ante esta Institución con el ruego de que valorasen si en el momento de la contratación del préstamo hipotecario se incurrió en la falta de transparencia exigible, de acuerdo con los criterios definidos por el Tribunal Supremo.

Lamentablemente, la respuesta obtenida estuvo muy lejos de satisfacer las expectativas generadas ya que, o bien no se ha producido, o bien se ha limitado a defender a ultranza la legalidad de sus cláusulas suelo, sin que a juicio de esta Institución se acredite que previamente han realizado una revisión en profundidad de sus contratos hipotecarios.

Dado que esta situación aboca a la necesidad de acudir a los Tribunales de Justicia para poder obtener la satisfacción de las reclamaciones individuales, y teniendo en cuenta lo lento y costoso de este tipo de procesos, el Defensor del Pueblo Andaluz ha considerado oportuno hacer público un comunicado dirigido a las entidades financieras instándoles a que dejen sin efecto las cláusulas suelo de los contratos hipotecarios en vigor.

Esta petición tiene como fundamento la información que hemos podido obtener a través de las quejas recibidas, que ponen de manifiesto que las entidades financieras no siempre han cumplido adecuadamente con los deberes de información previa de las condiciones financieras de las operaciones de préstamo hipotecario formalizadas. Asimismo, hemos tomado en consideración el hecho de que muchos de los contratos de préstamo que hemos podido examinar guardan una evidente semejanza con los que han sido declarados nulos por el Tribunal Supremo.

Por otra parte, tanto diversas resoluciones judiciales que se han dictado tras la publicación de la Sentencia del Tribunal Supremo, como los pronunciamientos del Banco de España en la tramitación de reclamaciones individuales, ponen de relieve que una mayoría de las cláusulas suelo incorporadas a contratos hipotecarios adolecen de vicios de nulidad.

Razones de justicia social también avalan la petición que ha formulado esta Institución, teniendo en cuenta, de un lado, la prolongada coincidencia de unas cláusulas que fijan un elevado interés con una coyuntura de tipos de interés especialmente bajos, y de otro, los esfuerzos y sacrificios que la ciudadanía ha realizado para sostener y sanear con sus impuestos el sector financiero español.

Esta petición también tiene muy presente las dificultades de muchas familias para hacer frente al pago mensual de elevadas cuotas hipotecarias en unos momentos de gravísima crisis económica, viéndose algunas en riesgo de caer en situaciones de insolvencia e impago que puedan concluir con el drama de la pérdida de la propia vivienda.

El comunicado además se trasladó de forma individualizada a la Dirección Territorial de las entidades financieras respecto de las que habíamos recibido quejas, con copia a los respectivos Servicios de Atención al Cliente en los casos de entidades cuyo domicilio social radica fuera de Andalucía.

Algunas de las respuestas recibidas hasta la fecha de elaboración del presente Informe Anual vislumbran la posibilidad de que las entidades financieras puedan plantearse la solución a los casos en que se acredite que no se observaran los deberes de información y transparencia exigibles para la suscripción del contrato de préstamo hipotecario. Así Banco Sabadell se comprometía a analizar las quejas remitidas y Caja Rural del Sur señalaba que estaban adoptando las medidas necesarias para el restablecimiento de los derechos afectados en los casos de incumplimiento de la normativa aplicable.

En ocasiones, nuestra actuación ante las entidades financieras se dirige a la búsqueda de soluciones ante deudas que inciden de forma notoria en la economía familiar y, consecuentemente, aumentan las posibilidades de riesgo de exclusión social.

Además, de las gestiones desarrolladas en los casos en que la deuda procede de un préstamo hipotecario, también recibimos quejas en las que se demanda la actuación de esta Institución con objeto de mejorar las condiciones de pago de un préstamo personal o en situaciones de asfixia económica de pymes que inciden en las condiciones de vida personales y familiares.

De estas gestiones damos cuenta en el epígrafe sobre servicios financieros del Capítulo VII, por lo que brevemente citaremos aquí el objeto de algunas de las quejas.

Así, en la **queja 13/2942** se trasladó a BBVA una situación de dificultad para atender el pago del préstamo suscrito: el interesado había tenido que cerrar su negocio de hostelería, para el que había solicitado un préstamo personal por importe de 15.000 euros. Los ingresos familiares (800 euros/mes) se destinaban casi en su totalidad al pago de la hipoteca de la vivienda en la que residían (cuota mensual de 700 euros). La deuda pendiente del préstamo personal era de unos 4.000 euros, pero la mora alcanzaba ya unos 800 euros, lo que le impedía ponerse al día en sus pagos.

En la **queja 13/2787** nos dirigíamos a Caja Rural del Sur para trasladar la situación del interesado, que había perdido en procedimiento judicial las tres naves de su negocio y estaba prevista la orden de lanzamiento.

Necesitaba una nave como herramienta imprescindible para seguir trabajando, por lo que había solicitado a la entidad financiera un sistema de alquiler que le permitiese seguir manteniendo los puestos de trabajo de la empresa, al menos hasta que pudiera resarcirse de las deudas contraídas por algunos clientes y poder acceder de nuevo a la propiedad de la nave.

En el caso de la **queja 13/1645** nos dirigimos hasta por dos ocasiones a Unicaja con objeto de que pudiese alcanzarse un acuerdo con el promotor de queja y evitar la pérdida de su propiedad. La entidad había iniciado procedimiento de ejecución hipotecaria e, incluso, ya se había adjudicado el inmueble. Las gestiones realizadas obtuvieron como respuesta de Unicaja la posibilidad de valorar una eventual transmisión al interesado.

Lamentablemente, en otras ocasiones la respuesta recibida no resulta satisfactoria, bien porque no se produce dicha respuesta o bien porque los términos de la

misma es que no hay acuerdo posible (**queja 12/5014** o **queja 13/1146** comentadas en el capítulo VII).

En el Informe Anual correspondiente al ejercicio 2012 dábamos amplia y cumplida información sobre las actuaciones desarrolladas por esta Institución a favor de las personas afectadas por la comercialización irregular de participaciones preferentes. Dichas actuaciones se centraron en tres vías, la Oficina del Defensor del Pueblo estatal, la Secretaría General de Consumo (Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales) y la Fiscalía Superior de Andalucía.

Fruto de las actuaciones con esta última hemos seguido remitiendo las quejas recibidas, incluso con posterioridad a la derivación realizada hacia las Fiscalías provinciales, con objeto de mantener un único centro de coordinación de actuaciones.

Por otra parte, la preocupación de esta Institución se centró en facilitar una solución a las personas afectadas con objeto de que pudieran recuperar su inversión.

En tal sentido, aprovechamos la buena disposición mostrada por representantes de la entidad financiera CaixaBank para trasladarles una relación identificando a las personas que habían presentado queja en esta Institución tras contratar participaciones preferentes con cualquiera de las entidades que actualmente integran el citado grupo (Caja San Fernando, Monte de Piedad, Caja Sol, Banca Cívica, La Caixa, etc).

En respuesta a nuestra petición, la entidad financiera ha ido remitido distintas comunicaciones al Defensor del Pueblo Andaluz, informando de los casos en que se habría llegado a un acuerdo para devolver el 100% del capital invertido, aquellos en que la venta del producto canjeado por las preferentes ha permitido la recuperación de la inversión, y, lamentablemente, aquellos otros en que ya no podían ofrecer una solución porque las personas afectadas ya habrían vendido sus participaciones preferentes o emisiones procedentes del canje.

Esta vía de estudio y posible solución de casos no ha podido ofrecerse, sin embargo, a aquellas personas que hubieron adquirido participaciones preferentes de entidades que posteriormente han sido nacionalizadas. Así Bankia, Novacaixagalicia, Catalunya Caixa y más recientemente Banco CEISS quedaban sometidas a las decisiones de la Comisión Rectora del FROB en lo referente al canje obligatorio de participaciones preferentes y deuda subordinada por acciones, así como en los procesos de arbitraje establecidos para resolver las reclamaciones en vía extrajudicial.

Si bien estas cuestiones exceden de nuestra competencia y conocemos que el Comisionado de las Cortes Generales tiene abierta una línea de investigación sobre este asunto, no podemos por menos que hacernos eco de las reiteradas denuncias relativas a la desvirtuación del proceso de arbitraje llevado a cabo (tanto por la imposición de requisitos de preselección como por la intervención de entes que suscitan dudas en torno a su imparcialidad), considerando que la respuesta ofrecida está lejos de amparar en toda su extensión a la parte más débil.

Los datos hechos públicos recientemente acerca de los resultados del arbitraje en las entidades nacionalizadas ponen en evidencia que un porcentaje importante de las personas afectadas ni siquiera han podido acudir a este proceso y otro tanto habría visto su solicitud rechazada por no pasar el filtro establecido, obligándoles a acudir a los Tribunales de justicia para recuperar su dinero.

g) *En relación con las personas dependientes.*

Ya desde mediados del año 2012 se comenzó a percibir una situación preocupante, al comenzar a recibir quejas de andaluces cuya nota común reiterada era la de llevar muchos meses aguardando la tramitación de su correspondiente procedimiento de dependencia, sin que la Administración hubiera dado muestra alguna de que el expediente fuera a recibir impulso alguno.

Lo que en un principio fue un mero indicio, por reiteración de quejas comenzó a revelarse como la muestra de una importante y más acusada disfunción del Sistema, que sobrepasaba en su alcance el cotidiano problema de las simples demoras que aquél arrastraba desde su origen. Y así, una vez comenzadas las indagaciones y recibidos los primeros informes de la Administración, comenzó a desvelarse un problema de mayor calado, indicando que existía una afectación generalizada en nuestra Comunidad.

Esto hizo que por esta Defensoría, sobre la base de un número importante de quejas individuales en las que se reproducía el mismo problema de fondo, se iniciasen las primeras actuaciones de oficio, que culminaron en la **queja 13/2501**, en cuyo seno se emitió un documento propuesta dirigido a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia, en el que, además de analizar la evolución y situación del Sistema de la Dependencia, formulábamos las siguientes Sugerencias:

**“Sugerencia 1ª.-** *Apuesta decidida por los servicios de proximidad.*

*Es imprescindible propiciar el desarrollo y mantenimiento de los servicios de proximidad previstos en la Ley de dependencia y en particular del Servicio de Ayuda a Domicilio y de los Centros de Día, al tratarse de servicios que generan empleo y retorno de recursos, directa o indirectamente.*

*La prestación económica para cuidados en el entorno familiar, encadena a algún miembro de la familia (esencialmente mujeres) al cuidado de su dependiente a cambio de una escuálida compensación económica (unos trescientos euros de media, según el grado de dependencia), esquilmando los recursos disponibles hasta llegar a consumirlos y agotarlos, haciendo inviable el acceso de nuevas personas dependientes en condiciones de igualdad con quienes ya se benefician del sistema.*

*Este recurso, aunque sea el menos costoso para la Administración, resulta también el más estéril a medio y largo plazo, y el más retrógrado y menos solidario socialmente, ya que contribuye a anclarnos en la política de subsidiación, pero no en la de evolución.*

*Los servicios de proximidad, en cambio, como el de Ayuda a Domicilio, son una importante fuente de generación de empleo e ingresos que retroalimenta al propio Sistema. No olvidemos que los empleos generan cotizaciones sociales y permiten la contribución fiscal, contribuyendo así al sostenimiento del sistema público, propiciando la reinversión y, creando un flujo de riqueza continuo y constante. Es por ello que la financiación que se destina a la implementación de estos servicios ha de ser entendida siempre como una inversión dirigida a producir beneficios y no como un mero gasto.*

*A este respecto, debemos considerar que la propia evolución demográfica garantiza que los servicios relacionados con la atención a la*

*dependencia estén llamados a constituirse en uno de los principales yacimientos de empleo y riqueza a medio y largo plazo. En este sentido, la potenciación de estos servicios, no solo permitirá salvaguardar los empleos ya existentes en el sector, sino que posibilitará la creación de empresas y de entidades que puedan ejercer en el futuro papeles de liderazgo.*

*Asimismo, es importante valorar la incidencia que estos servicios tienen en mejorar la situación de empleabilidad en dos ámbitos especialmente castigados por la crisis como son el de las mujeres y el de las personas que habitan en el medio rural, cuya situación de vulnerabilidad quedaría en gran medida mitigada por el desarrollo de fórmulas de emprendimiento ligadas al entorno local.*

*Creemos que la apuesta por estos servicios de proximidad entroncaría perfectamente con un modelo andaluz de desarrollo que ha venido apostando desde siempre por una distribución de los recursos que posibilite el mantenimiento de una estructura poblacional de fuerte implantación rural.*

*Junto a los servicios de ayuda a domicilio es importante reseñar también el papel primordial desempeñados por los recursos de centro de día y de noche, especialmente por su carácter complementario con otros servicios, por su contribución al arraigo local de la persona dependiente, por la flexibilidad de su modelo de oferta y por su contribución al sostenimiento de un sector económico emergente basado en formulas esencialmente asociativas.*

*Entendemos trascendental que se posibilite la pervivencia de estos servicios de centros de día y noche como alternativa y complemento indispensable para otras prestaciones y servicios del sistema. Por ello, consideramos necesario arbitrar fórmulas que garanticen la viabilidad económica de los servicios ya existentes, solventando los actuales problemas derivados de los retrasos en el pago y de las reducciones en las contribuciones públicas a su financiación.*

*De igual modo, abogamos por el reconocimiento de la Teleasistencia, como servicio complementario que refuerza los de proximidad, dado que se trata de un servicio de organización colectiva y común, con un escaso coste, y que, en contrapartida, redunde de forma muy positiva en las personas dependientes, al proporcionarles tranquilidad, seguridad y confianza.*

*Consideramos un error la prevista desaparición de la financiación de este servicio por parte del IMSERSO, aun cuando podamos convenir en la necesidad de avanzar en fórmulas que garanticen su viabilidad económica, aunque las mismas impliquen limitar el libre acceso al mismo e instaurar sistemas de copago.*

*Sostenemos, en definitiva, que la potenciación de los servicios de proximidad:*

*- Redundará en beneficio de un mayor número de personas dependientes, permitiendo una mejor distribución de los recursos legales entre las mismas y su acceso definitivo al sistema.*

- Asegurará que el servicio sirva a su fin verdadero, a saber: las necesidades de atención de las personas beneficiarias.

- Garantizará la pervivencia de las entidades del sector y la estabilidad en el empleo de sus trabajadores y trabajadoras, creando empleo estable y directo que, además, genera retornos.

**Sugerencia 2ª.**- Regular por Ley un nivel mínimo que permita mantener la tasa de reposición en el Sistema de la Dependencia.

La práctica paralización del sistema en los últimos meses y las modificaciones operadas por el Real decreto-ley 20/2012, han determinado que un importante número de usuarios haya quedado (transitoria o definitivamente) fuera del Sistema. En efecto, al retraso a 2015 de la efectividad de las prestaciones o recursos para dependientes moderados, se han unido los fallecimientos habidos durante la –interminable- tramitación del procedimiento en cualquiera de sus fases y la campaña de revisiones de oficio –disminuciones- del grado reconocido. Todo esto ha provocado un notorio adelgazamiento de usuarios del sistema que no se ha visto compensado con el acceso o la admisión de nuevas personas beneficiarias, ni con la evolución o avance de quines ya están en trámite, como habría cabido esperar en buena lógica.

Esto supone que el número de personas beneficiarias del sistema de dependencia se haya visto reducido de forma importante, sin que dicha disminución tenga una explicación que pueda entroncar con la lógica del propio sistema, ya que es evidente que la curva demográfica tiende a incrementar el número de usuarios y es notorio que existe un gran número de personas que languidecen en las listas de espera.

Esta disparidad entre la evolución lógica del sistema de dependencia y la distorsionada realidad que se deriva de unas decisiones administrativas muy cuestionables, no puede sostenerse por mucho más tiempo si realmente se pretende salvaguardar la esencia misma del sistema de dependencia.

Es preciso por ello que se establezca normativamente la obligatoriedad de mantener la tasa de reposición de usuarios del Sistema, que garantice un conveniente equilibrio entre quienes salen y entran a los recursos del mismo, de tal modo que se asegure un nivel básico y regular de funcionamiento y financiación de aquel.

Este nivel mínimo podría ser garantizado normativamente en nuestra Comunidad Autónoma, con objeto de asegurar tanto la cobertura a un número al menos estable de dependientes, como la propia sostenibilidad del Sistema (mantenimiento del empleo y de la estructura de la dependencia). No obstante, lo deseable sería su introducción como norma básica estatal, que permita asegurar la igualdad de todos los españoles en el acceso al Sistema en cualquier parte del territorio nacional.

En este sentido, entendemos que sería muy oportuna una iniciativa autonómica dirigida a propiciar la modificación por el Gobierno de la Nación de la Ley 39/2006 en el sentido antes expuesto.



**Sugerencia 3ª.-** Arbitrar un mecanismo de pago para hacer frente a las deudas acumuladas por el sistema de dependencia.

Actualmente el sistema andaluz de la dependencia arrastra una importante deuda derivada fundamentalmente de los retrasos acumulados en el abono de los efectos retroactivos de las prestaciones económicas previstas en el artículo 18 de la Ley, cuyo montante va incrementándose conforme se incorporan nuevos incumplimientos de los plazos anuales de pago previstos inicialmente.

Esta deuda viene generando un elevado grado de indignación entre las personas beneficiarias y sus familiares, al defraudar expectativas de derecho ya adquiridas y frustrar previsiones y proyectos que en muchos casos ya estaban comprometidos. Tal es el caso de aquellas personas dependientes que han asumido gastos relacionados con su propia asistencia en la convicción de que podrían sufragar los mismos con las cantidades que debían percibir en concepto de pagos retroactivos y se ven ahora abocados a situaciones de impago ante el incumplimiento por la Administración de sus compromisos de pago en los plazos acordados.

Se trata de una deuda no cuantificada actualmente, aunque perfectamente calculable toda vez que las últimas reformas del sistema han fijado como fecha de caducidad para el reconocimiento del derecho a la retroactividad la de julio de 2012.

De otro lado, existe también una deuda pública que está incidiendo de forma muy negativa en el sistema de dependencia, cual es la derivada de los sucesivos impagos por parte de la Administración de las cantidades adeudadas a entidades y asociaciones que gestionan algunos de los recursos del sistema de dependencia.

Estos impagos están provocando graves perjuicios a dichas asociaciones y creando situaciones que podrían llegar a provocar la desaparición de los propios recursos. Así, los reiterados retrasos de la administración en el abono de ayudas previamente comprometidas con estas asociaciones obliga a las mismas a tener que recurrir al endeudamiento para poder afrontar los necesarios pagos ya sean de nóminas, seguros sociales o proveedores, deteriorándose así su situación económica hasta extremos tales que en algunos casos no han tenido mas remedio que proceder al despido del personal y al cierre de los recursos.

Esta Institución considera que debería aprobarse un plan especial de financiación que permitiese a la Administración autonómica afrontar el pago de las deudas acumuladas en el sistema de dependencia, tanto las derivadas del abono de los efectos retroactivos de las prestaciones económicas previstas en el artículo 18 de la Ley de Dependencia, como las relacionadas con la financiación de asociaciones prestadoras de algunos de los servicios que conforman la cartera de recursos del sistema de dependencia.

Estamos plenamente convencidos de que si realmente queremos garantizar la sostenibilidad futura del Sistema de la Dependencia, debemos apostar por su mantenimiento y su fortalecimiento, en ningún caso debemos permitir su paralización o su progresivo desmantelamiento.

*Por ello, con las propuestas que ahora presentamos en forma de Sugerencias, pretendemos defender el sentido original de este Sistema, junto con sus objetivos y principios, y lo hacemos porque creemos que las necesidades a las que pretendía dar respuesta la Ley 39/2006 siguen estando perfectamente presentes en la sociedad actual y, lo que es más importante, estamos convencidos de que seguirán estando presentes, incluso en mayor medida que ahora, en cualquier futuro que podamos imaginar”.*

La respuesta al citado documento y a las propuestas formuladas en el mismo se ha recibido recientemente y, en un primer y apresurado análisis de la misma, nos complace decir que se anuncian novedades ciertamente esperanzadoras ya que se indica que *“la previsión de presupuestos para el año 2014, nos va a permitir la sostenibilidad del SAAD y dotará de una mayor agilidad a la entrada de nuevas personas en el Sistema. En este sentido, se ha retomado la tramitación de los expedientes ya iniciados y se tramitarán nuevos expedientes”.*

Esta respuesta parece dar confirmación a algo que ya veníamos observando en el último trimestre del año 2013, en el cual hemos comenzado a atisbar indicios de que la paralización del Sistema parece tocar a su fin. Unos indicios que esperamos se confirmen en toda su plenitud durante 2014 para bien de las muchas personas que han visto, con enorme sufrimiento, como sus derechos como dependientes y sus esperanzas de beneficiarse de las prestaciones del Sistema quedaban soslayadas por la inoperancia del mismo.

A este respecto, debemos mencionar aquí las protestas generadas entre las personas dependientes por el impago por la Administración de los pagos fraccionados correspondientes a los denominados “atrasos de la dependencia”.

Si bien no se detectaron incidencias en el abono del vencimiento de marzo de 2011, sin embargo, en el mes de marzo de 2012, se produjo el primer indicio importante del estancamiento que durante 2013 ha sufrido la dependencia en Andalucía, al producirse el impago del pago fraccionado de dicha anualidad.

A las primeras quejas por el impago del pago fraccionado de 2012 (entre otras muchas, **queja 13/376, queja 13/420, queja 13/576, queja 13/750, queja 13/769, queja 13/799, queja 13/937, queja 13/961, queja 13/1228 y, queja 13/531**), se sumaron las de quienes reclamaban también por el impago del vencimiento de marzo de 2013 (por mencionar una pequeña parte de las recibidas, **queja 13/1579, queja 13/1585, queja 13/1868, queja 13/2053, queja 13/2135, queja 13/2641, queja 13/2654, queja 13/2682, queja 13/2759 y, queja 13/2815**).

Un número muy elevado de quejas que llevaron a esta Defensoría a incoar de oficio la **queja 13/2501**, en la que se sugirió a la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, en relación con las deudas acumuladas por el sistema de dependencia, que arbitrara un mecanismo de pago para hacer frente a las mismas.

El documento elaborado, de 15 de Abril de 2013, partía de la constatación de que el Sistema Andaluz de la Dependencia arrastraba una importante deuda derivada fundamentalmente de los retrasos acumulados en el abono de los efectos retroactivos de las prestaciones económicas previstas en el artículo 18 de la Ley, cuyo montante va incrementándose conforme se incorporan nuevos incumplimientos de los plazos anuales de pago previstos inicialmente. Y así se decía en el mismo que:

*“Esta deuda viene generando un elevado grado de indignación entre las personas beneficiarias y sus familiares, al defraudar expectativas de derecho ya adquiridas y frustrar previsiones y proyectos que en muchos casos ya estaban comprometidos. Tal es el caso de aquellas personas dependientes que han asumido gastos relacionados con su propia asistencia en la convicción de que podrían sufragar los mismos con las cantidades que debían percibir en concepto de pagos retroactivos y se ven ahora abocados a situaciones de impago ante el incumplimiento por la Administración de sus compromisos de pago en los plazos acordados.*

*Se trata de una deuda no cuantificada actualmente, aunque perfectamente calculable toda vez que las últimas reformas del sistema han fijado como fecha de caducidad para el reconocimiento del derecho a la retroactividad la de julio de 2012”.*

Tras lo cual, la **Sugerencia** contenida en el documento añadía:

*“Esta Institución considera que debería aprobarse un plan especial de financiación que permitiese a la Administración autonómica afrontar el pago de las deudas acumuladas en el sistema de dependencia, tanto las derivadas del abono de los efectos retroactivos de las prestaciones económicas previstas en el artículo 18 de la Ley de Dependencia, como las relacionadas con la financiación de asociaciones prestadoras de algunos de los servicios que conforman la cartera de recursos del sistema de dependencia”.*

Durante los meses posteriores, esta Defensoría no obtuvo una respuesta formal y escrita a la Sugerencia mencionada. Sin embargo, en el mes de septiembre de 2013 pudimos comprobar que, en consonancia con la propuesta que le habíamos efectuado, la Administración Autonómica competente había solicitado al Gobierno Central la inclusión de los pagos fraccionados vencidos pendientes, correspondientes a la anualidad de 2012, en el denominado Plan de Pago a Proveedores.

Aún cuando este mecanismo de financiación resultó inicialmente dudoso y se puso en marcha por nuestra Comunidad tras una serie de actuaciones precipitadas y a contrarreloj (firma de un documento de reconocimiento de persistencia de la deuda por los beneficiarios), finalmente el Gobierno central admitió la viabilidad de la petición Autonómica, anunciándose que en la segunda quincena del mes de noviembre de 2103 comenzarían los abonos consiguientes.

A la vista de esta nueva circunstancia y con el fin de confirmar la veracidad de estas informaciones, esta Defensoría acometió la laboriosa tarea de remitir un escrito informativo a todos y cada uno de los interesados que habían presentado queja ante esta Institución, preguntándoles si le había sido abonado o no el vencimiento correspondiente a marzo de 2012.

Igualmente, como fruto de los contactos mantenidos con la Administración por el titular de esta Defensoría, en noviembre de 2013 se produjo una reunión en la sede de la Institución, con el Director de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, que confirmó la voluntad de proceder a la liquidación de la deuda pendiente en concepto de pagos fraccionados.

Las respuestas que nos fueron remitiendo los promotores de las quejas, desvelaron lo siguiente:

a.- Por una parte, que, en la mayor parte de los casos, el vencimiento de 2012 había sido pagado por la Administración.

b.- Un minoritario conjunto de beneficiarios, sin embargo, nos trasladó su malestar por haber sido excluidos de este pago general y masivo, bien desconociendo la causa, bien aludiendo a razones justificativas diversas que no admitían.

c.- Finalmente, todos los afectados, hubieran o no cobrado la suma de 2012, además de agradecer sinceramente las gestiones efectuadas por esta Defensoría, nos preguntaban sobre la suerte que correría el percibo del vencimiento ya devengado del pago fraccionado de 2013 y nos pedían que no diésemos por cerradas sus quejas a estos efectos.

A la vista del antedicho resultado, iniciamos de oficio la **queja 13/6403**, dirigida a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, a través de la cual pusimos en su conocimiento que desde esta Institución habíamos dado traslado de la materialización de los pagos a los destinatarios finales que comparecieron en queja, con la finalidad de conocer si su pretensión había sido satisfecha, obteniendo una respuesta negativa en un grupo de casos.

Conscientes de que el elevado número de personas implicadas en el proceso de pago, habría provocado algunas incidencias que no sería difícil solventar una vez detectadas, remitimos a la Agencia Andaluza de Servicios Sociales y Dependencia, los listados de aquellas personas dependientes que, por una u otra motivación, no habían sido incluidas en el plan de pago a proveedores, extraído tanto de la relación aportada por la Plataforma de afectados por el impago de atrasos de la Ley de Dependencia, como de nuestras quejas. Con el compromiso de la Administración de subsanar los errores sin dilación.

Esta Defensoría, por tanto, valora muy positivamente la iniciativa de la Administración autonómica, dirigida a liquidar la deuda de la anualidad vencida en 2012, no solo porque satisface los intereses frustrados de un gran número de dependientes afectados por el impago (al menos 20.000), sino porque, desde nuestra perspectiva, esta respuesta administrativa pone los cimientos para el resurgimiento paulatino del Sistema.

Como corolario a todo este trabajo de fondo, al tiempo de elaboración de este Informe Anual, hemos recibido el informe de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, en respuesta al documento de la **queja 13/2501**, en el que, por lo que a la cuestión que tratamos se refiere, se afirma:

*“A pesar de la insuficiente disponibilidad presupuestaria y de las dificultades de tesorería con que nos encontramos y que han posibilitado un retraso considerable respecto a las deudas pendientes, se ha optado, con el fin de paliar dicha situación, por acudir a otros mecanismos de pagos como son los anticipos de tesorería recibidos a través del Fondo de Liquidez Autonómico y del Plan de Pago a Proveedores. Ello nos ha permitido liquidar las cuantías pendientes de pago correspondientes a los efectos retroactivos de la PECEF del año 2012...”*

Más esperanzador ha sido el compromiso asumido por la Administración Autonómica para saldar igualmente la deuda de las cuantías devengadas en la anualidad de 2013, que comenzó avanzando en el informe antedicho, al expresar que se estudiaría *“la posibilidad de acogerse a cualquier medida alternativa que permita proceder también al pago de las correspondientes al año 2013”*, y ha corroborado en informes emitidos con

posterioridad en la **queja 13/6439**, **queja 13/4610**, **queja 13/4744** y **queja 13/5555**, en los que, concretando temporalmente la previsión, expresamente se dice lo siguiente:

*“En relación a los efectos retroactivos de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, correspondientes a la anualidad 2013, confiamos en que durante el primer semestre de 2014 queden liquidadas todas las cuantías pendientes”.*

El cumplimiento de este compromiso, en conclusión, es el reto a que se enfrenta la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía en el año 2014 y el seguimiento de la evolución de esta previsión administrativa, la labor y el reto que acometerá esta Defensoría.

#### *h) Conclusiones, propuestas y compromisos.*

Señalábamos al inicio de este Capítulo, que 2013 había sido un año nefasto. Pues bien, una vez realizado el repaso a las principales consecuencias de la crisis en los diferentes ámbitos materiales, no podemos sino ratificarnos en esa conclusión. Ciertamente 2013 ha sido nefasto desde cualquier punto de vista y atendiendo a cualquier parámetro, indicador o magnitud.

A pesar de ello, también indicábamos en la introducción de este Capítulo que el año terminaba con esperanza, en la medida en que comenzaban a llegar señales que indicaban un cambio de ciclo económico y lo que podría ser el principio del fin de la recesión económica.

Lamentablemente estos indicios de cambio y mejora no han tenido reflejo en los indicadores que miden la realidad de la mayoría de las personas y las familias. No pretendemos negar que las magnitudes macroeconómicas o los balances de las grandes empresas estén mejorando y atisben un futuro prometedor, pero, a la luz de lo que acabamos de exponer en los apartados precedentes, es obvio que esa prometedora realidad aun no se ha dejado ver por los ámbitos que definen y marcan la realidad de las personas: el empleo, la vivienda, la salud, la educación....

Aun así, saludamos con satisfacción ese atisbo de luz al final del túnel, tanto tiempo esperado, y esperamos con ansiedad ver cómo se materializan las ganancias de las grandes empresas y las subidas de la bolsa en creación de empleo y en una mejora de las condiciones de vida de las personas.

Durante los 6 años que viene durando la crisis hemos puesto el acento en buscar medidas y soluciones para paliar las peores consecuencias de la misma y tratar de revertir un proceso de deterioro que parecía imparable. El debate en estos años ha estado centrado en determinar si los ajustes y la contención presupuestaria eran la solución idónea para la crisis o, por el contrario, si deberían ser la inversión y el endeudamiento públicos los que sostuvieran la economía hasta su recuperación.

Asimismo, hemos asistido durante estos años a un debate apasionado sobre cuáles han sido las causas principales de la crisis y quiénes han sido los responsables de la misma. Se ha discutido mucho sobre si el modelo económico vigente ha fracasado o si, por el contrario, quienes han fracasado han sido quiénes no han sabido entenderlo o aplicarlo.

Y estos debates que se han producido a nivel mundial, han tenido un reflejo inevitable en nuestro País y en nuestra Comunidad Autónoma y han centrado la

confrontación política, propiciando a veces interesantes debates de ideas y proyectos, y en la mayoría de las ocasiones meros cruces de reproches e imputación de responsabilidades.

Puesto que parece cierto que estamos en un momento de transición o en un punto de inflexión en relación a la crisis económica, creemos que sería el momento oportuno para superar estos debates del pasado y abordar con seriedad y rigor el imprescindible debate sobre cual es el modelo social y económico que queremos construir.

No se trata sólo de corregir el actual modelo económico para evitar que vuelva a repetirse una crisis económica como la que estamos pasando. Se trata de aprovechar la actual coyuntura para replantearnos nuestro modelo de vida y nuestro concepto de sociedad y decidir, con la vista puesta en el futuro y en las nuevas generaciones, hacia dónde queremos ir y cómo queremos llegar.

Y para ello, es necesario levantar la vista de nuestra realidad más cotidiana y mirar hacia el futuro, tratando de adivinar hacia dónde camina un mundo cada vez más complejo, globalizado e interdependiente, cuáles serán las tendencias económicas o sociales que marcarán el futuro, qué condiciones deberán reunir una economía y una sociedad para enfrentar con éxito los retos que se avecinan y qué metas debemos ponernos como objetivo, partiendo de nuestra realidad y valorando nuestras posibilidades.

Es, también necesario tener la humildad y la inteligencia de saber mirar a un lado y a otro, para aprender de quienes ya han emprendido con éxito el camino y pueden ofrecernos modelos a seguir. Y ser capaces de hacerlo desprendiéndonos de prejuicios culturales que nos impiden valorar los méritos y logros de pueblos y sociedades que hasta no hace mucho considerábamos inferiores o subdesarrolladas, pero que ahora marcan con claridad la senda del futuro.

La crisis económica ha puesto en cuestión la pervivencia y el alcance de muchos derechos sociales cuya intangibilidad creíamos consagrada por el estado social proclamado en la Constitución y refrendado en los Estatutos de Autonomía. Incluso la propia vigencia del estado del bienestar ha sido puesta en tela de juicio por quienes consideran inasumible su coste económico e incompatible con las ratios de competitividad que exige la economía globalizada.

Ahora que parece asomar el espíritu de la recuperación económica es el momento de plantearnos si estamos dispuestos a aprovechar los tiempos de bonanza que puedan venir para recuperar en su integridad el modelo de estado del bienestar basado en un sistema garantista de derechos sociales, aun a costa de sacrificar para ello la consecución de las ratios de productividad que parece exigir una economía globalizada o, por el contrario, estimamos oportuno cambiar el modelo de referencia por otro que ponga el acento en la competitividad y el crecimiento económico.

Son muchas las voces que proclaman la irreversibilidad de los cambios económicos y sociales producidos durante esta crisis económica. Muchos los que consideran que los esquemas de tiempos pasados no volverán, que los recortes al estado del bienestar o a los derechos sociales no tienen vuelta atrás. Y todo ello porque las reglas del juego económico en la sociedad global han cambiado y los países desarrollados deben ahora competir con las denominadas economías emergentes por los mercados y por los recursos naturales.

La globalización conlleva la imposibilidad de mantener, a medio o largo plazo, un estado del bienestar que sólo abarque a una parte del mundo mientras el resto de países

vive sumida en la pobreza y el subdesarrollo. En la nueva sociedad global, o el estado del bienestar ampara a todos los seres humanos o no podrá existir un estado del bienestar.

Puesto que en nuestra sociedad parece existir consenso sobre el deseo de mantener y recuperar en la medida de lo posible el estado del bienestar y los derechos sociales inherentes al mismo, entonces deberemos preguntarnos como vamos a conseguirlo en un escenario económico en el que no es previsible que los países desarrollados tengan tasas continuadas de crecimiento como las que permitieron financiar el estado social durante el pasado siglo.

Quizás sea el momento de fijarnos como meta un nuevo estado del bienestar cuya pervivencia no dependa de un crecimiento económico continuo, sino de la consecución de un equilibrio entre el progreso económico y el bienestar social basado en la sostenibilidad.

Pero mientras se desarrollan estos debates de futuro el presente nos obliga a volver la vista hacia los problemas cotidianos de una sociedad que sigue marcada por los estragos de la crisis y demanda de soluciones inmediatas para problemas que no tienen espera.

En este sentido y aprovechando el espacio de este Capítulo dedicado a la crisis económica queremos plantear unas propuestas que a nuestro juicio deberían acometerse cuanto antes para dar respuesta a las demandas de las personas y los colectivos mas afectados por la crisis.

No se trata de propuestas novedosas, ni originales, de hecho todas ellas vienen siendo planteadas y defendidas por esta Institución desde hace bastante tiempo. En su mayoría son propuestas que están en el centro del debate político e incluso forman parte de programas políticos en ejecución. No pretendemos inventar, ni innovar, únicamente pretendemos dejar patente nuestra convicción de que se trata de propuestas necesarias y urgentes.

#### A. Ley de segunda oportunidad.

Recogemos aquí una propuesta que ya fue incluida en el Informe Anual de 2012 y ha sido objeto de debate en sede parlamentaria en el Congreso de los Diputados sin que haya prosperado de momento. Y la recogemos nuevamente por cuanto estamos plenamente convencidos de la necesidad de que esta iniciativa se lleve a cabo como condición indispensable para mejorar la situación de las personas y las familias en situación de sobreendeudamiento.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Del mismo modo, creemos necesario ampliar el espectro social de quienes pudieran beneficiarse de este tipo de medidas, ya que son muchas las personas y familias que como consecuencia de la crisis económica han dejado de estar integradas en lo que podríamos denominar clase media o han dejado de ser miembros del colectivo de personas



o familias estructuradas e integradas socialmente, sin que por ello hayan aún caído en situaciones que las situarían en el denominado umbral de la pobreza o la exclusión social.

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

#### B. Renta mínima de inserción.

No creemos que sea este el momento ni el lugar para acometer un debate en profundidad sobre cual debe prevalecer de entre los modelos teóricos que propugnan la renta básica universal, la renta mínima o la renta mínima de inserción. Eso exigiría un espacio del que no disponemos y una profundidad en el análisis que no estamos en condiciones de efectuar.

Debemos partir de una realidad que nos marca las fronteras de lo posible y apostar por fórmulas que sean viables a corto plazo. Por tal motivo, debemos desechar las propuestas de implantar una renta básica universal y apoyar la implantación de una renta mínima sin que ello suponga desestimar como objetivo a medio plazo la consecución de una renta mínima de inserción.

La crisis económica nos ha dejado muchas lecciones y, entre ellas, una fundamental, es la conciencia de que es necesario garantizar unos niveles mínimos de subsistencia a todas aquellas personas en exclusión o en riesgo de exclusión.

No podemos seguir asistiendo impasibles a una realidad marcada por la existencia de muchas personas que no cuentan ni siquiera con los medios indispensables para garantizar su sustento diario, un techo en el que cobijarse, una ropa digna y el pago de servicios esenciales como la luz o el agua.

El incremento de los niveles de pobreza en nuestro país como consecuencia de la crisis económica, no sólo ha empeorado la situación de los colectivos que ya estaban situados en la exclusión social, sino que además ha colocado en una situación de riesgo de exclusión a innumerables personas que antes integraban las ratios de la normalidad social y económica.

La conciencia acerca del coste que supone revertir situaciones de exclusión y volver a integrar socialmente a personas y familias que han perdido los asideros de una vida normalizada, debe hacernos reflexionar acerca de la oportunidad, la necesidad y la urgencia de establecer mecanismos que impidan a estas personas caer en la exclusión, garantizándoles los mínimos que permitan su subsistencia y unas condiciones mínimas de vida.

Es cierto que la aspiración de ofrecer a las personas en situación o riesgo de exclusión una renta mínima que le garantice los ingresos necesarios para la satisfacción de unos mínimos vitales, no es nueva en nuestro País ni en nuestra Comunidad Autónoma. De hecho son muchas las Comunidades Autónomas que cuentan actualmente con algún tipo de renta mínima, esté o no la misma supeditada al cumplimiento de determinadas condiciones e itinerarios de inserción.

En Andalucía contamos con el denominado Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad, regulado por el Decreto

2/1999, de 12 de enero, que incluye la denominada Renta Mínima de Inserción de Solidaridad, popularmente conocida como *salario social*, y que constituye la piedra angular del sistema diseñado por el Decreto.

El Programa de Solidaridad de los Andaluces surgió como un acuerdo fruto del Diálogo Social entre la Junta de Andalucía y los agentes sociales, y su objetivo proclamado era poner los medios necesarios para la erradicación de la marginación y la desigualdad. Por ello, cuando se elaboró el Decreto y se decidió incluir el programa de renta mínima, se hizo partiendo de algunas experiencias previas a nivel autonómico, que llegaron a definirse como «Rentas Mínimas de Inserción», y que se concebían como complemento y desarrollo de las políticas de protección social, entendidas éstas tanto en sus niveles contributivos como asistenciales.

El preámbulo del Decreto 2/1999, venía a poner de manifiesto el deseo de que la renta mínima de inserción que contemplaba se convirtiese en un paso previo al posterior reconocimiento de la Renta Básica como un derecho subjetivo. La renta mínima debía propiciar niveles de protección asistencial de carácter universal y equilibrador de los desajustes sociales en aquellas poblaciones donde la marginación y la desigualdad se hacen más patentes.

Resultaba obvio que los objetivos que fijaba la norma debían conseguirse de forma paulatina y en el marco de una actuación integral donde participasen, no solo la Junta de Andalucía, sino también otras Administraciones Públicas. Por este motivo la norma, además de recursos asistenciales como la renta mínima, pretendía arbitrar otro tipo de acciones en materia de empleo, educación o vivienda que funcionasen como medidas insertivas para desarrollar y capacitar a las unidades familiares beneficiarias.

Sin embargo, la realidad de estos años y, especialmente, la crudeza de la crisis, ha venido a cercenar estas ambiciones y en estos momentos, la norma subsiste a duras penas asentada sobre sus premisas mas asistenciales, huérfana de sus aspectos mas integradores y lastrada por sus deficiencias financieras y sus retrasos burocráticos.

Las limitaciones presupuestarias han llevado el programa a una situación de mínimos en la que únicamente sobrevive, y a duras penas, una medida asistencial como es el salario social, limitada en el tiempo y en la cuantía hasta extremos que la hacen incompatible con la consecución de los objetivos fijados.

Y es que no parece razonable pretender objetivos de inserción mediante el otorgamiento de una exigua cantidad a una unidad familiar durante un tiempo máximo de seis meses al año. Menos aun cuando los requisitos exigidos para obtener el derecho situarían a estas familias en una situación de penuria económica tal que sería incompatible con la supervivencia durante los seis meses del año en que no tienen derecho a la prestación.

Si a ello le unimos la tardanza en la concesión y abono de la prestación desde su solicitud –entre 6 meses y un año- y la exclusión de muchas unidades familiares por no cumplir unos requisitos que muchas veces son incompatibles con las realidades económicas y sociales generadas por la crisis, el panorama resultante debe calificarse de cómo desolador y muy alejado de las expectativas y los objetivos fijados inicialmente.

Es necesario, por tanto, dar un nuevo impulso al programa y abordar nuevos retos que, siendo compatibles con la realidad económica, ofrezcan expectativas reales de

solución a los problemas de una sociedad que no puede seguir aumentando sus niveles de pobreza, marginación y exclusión.

Por ello, abogamos por la instauración, mediante una Ley del Parlamento, de un programa que garantice a todas las personas en situación o riesgo de exclusión una renta mínima que le permita satisfacer sus necesidades más imperiosas y le garantice unos niveles de vida dignos.

Somos conscientes de que la realidad económica del momento no permite establecer condicionamientos a las prestaciones basadas en el cumplimiento de unos itinerarios de inserción que, al estar basados en el empleo, son actualmente imposibles de cumplir. No obstante, no abandonamos el empeño de conseguir en el futuro una norma que supere los aspectos meramente asistenciales para situarse en el marco de políticas integrales de inserción, basadas en el empleo, la vivienda, la salud y la educación.

Apostamos por un futuro en el que sea posible una renta mínima de inserción, capaz de combinar la condicionalidad de las prestaciones con la flexibilidad en el reconocimiento de aquellas situaciones en las que, por la permanencia o la profundidad de la exclusión, no resulte posible exigir el cumplimiento de determinados requisitos.

Y para que ello sea posible, estimamos necesario y conveniente que la renta mínima se inserte dentro de una norma mas amplia y ambiciosa como sería una Ley de Inclusión Social, complementada con una nueva Ley de Servicios Sociales que supere las carencias y deficiencias de la actualmente existente. Retomamos de esta forma el reclamo de unas normas cuya elaboración y aprobación lleva esta Institución requiriendo desde hace muchos años.

#### C. Garantía de suministros esenciales a familias vulnerables.

La crisis económica no solo ha incrementado el número de personas en situación de exclusión social, sino que también ha dejado a muchas familias en situación de riesgo al no disponer de ingresos suficientes para atender con suficiencia el pago de suministros básicos como son el agua, la luz o el gas.

Señalábamos al inicio de este Capítulo que según los datos que ofrece la Red Andaluza de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN-A) en su informe de situación 2013, un 12% de las familias tienen serios problemas para costear los gastos de recursos básicos como la alimentación, la ropa, el agua o la luz.

La principal consecuencia de esta realidad es que se han incrementado considerablemente los casos de cortes de suministros básicos por incapacidad de pago de la factura por parte de familias en situación de vulnerabilidad económica.

Una situación que no solo es consecuencia de la disminución de ingresos en las familias provocada por la crisis económica, sino también el resultado de los continuos incrementos experimentados por las tarifas que gravan estos suministros básicos, especialmente significativos en el caso de la electricidad, pero no menos importante en relación al agua, cuyas tarifas han aumentado en consonancia con el incremento de la presión fiscal municipal.

Cuando la interrupción del suministro afecta a una unidad familiar en situación de vulnerabilidad económica puede comportar una degradación de la situación de los afectados, incrementando su grado de vulnerabilidad y el riesgo de caer en exclusión.

Esta nueva realidad social formada por las familias que no pueden hacer frente al pago de suministros básicos ha motivado la acuñación del concepto de *pobreza energética*. Una etiqueta que cada vez agrupa a más familias en nuestra Comunidad y cuyas consecuencias en términos sociales y económicos demandan de la adopción urgente de medidas de respuesta.

Es importante recordar a estos efectos que la Directiva 2009/72/CE de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la cual se deroga la Directiva 2003/54/CE, en relación con el suministro eléctrico contiene el mandato a los estados miembros de adoptar las medidas adecuadas para garantizar el suministro eléctrico a los consumidores vulnerables.

De hecho, el Real Decreto-ley 13/2012, de 13 de marzo, que transpuso varias directivas en materia de mercados interiores de electricidad y gas, modificó el artículo 44 de la Ley estatal 54/1997, del Sector Eléctrico, e introdujo la regulación del consumidor vulnerable, aunque remitiendo a un posterior desarrollo reglamentario la determinación de las condiciones sociales, de consumo y poder adquisitivo para acceder a tal condición.

Una consecuencia de estas normas ha sido la creación del denominado “bono social” que permite fijar una tarifa eléctrica especialmente reducida para determinados consumidores considerados vulnerables.

Pese a todo, la realidad nos demuestra la insuficiencia de este tipo de medidas, ya que el número de familias vulnerables afectadas por cortes de suministros básicos no deja de crecer y entre ellas aumenta el porcentaje de las familias que ya se han visto afectadas en varias ocasiones por estos cortes.

Los servicios sociales y las asociaciones del tercer sector de acción social se han constituido en la última ratio de muchas familias para evitar estos cortes, pero los síntomas de agotamiento de estos recursos son cada vez más evidentes ante el continuo incremento de la demanda y los recortes en sus presupuestos.

La gravedad y trascendencia social de esta realidad ha llevado a algunas administraciones a adoptar medidas que tratan de paliar en algo el problema creado, ya sea estableciendo fondos especiales de solidaridad o ayuda para las familias en esta situación o introduciendo cambios en las regulaciones de las empresas públicas que gestionan el suministro para establecer tarifas sociales o impedir o aplazar el corte del suministro a familias vulnerables.

Estas iniciativas, aun siendo loables, solo sirven para poner de manifiesto la urgencia de una regulación común de este tipo de situaciones que evite la aparición de desigualdades y discriminaciones entre las familias vulnerables en función de su lugar de residencia.

Es, por tanto, necesario que se apruebe en Andalucía una norma que atienda las situaciones de pobreza energética de las familias vulnerables y ofrezca soluciones efectivas que impidan el corte de suministros básicos por imposibilidad de pago de los mismos.

Dicha norma no solo daría respuesta al mandato contenido en la Directiva 2009/72/CE de 13 de julio de 2009, sino que situaría a nuestra Comunidad en la misma senda de otros países de nuestro entorno que ya disponen de normas para este tipo de situaciones, como es el caso de Reino Unido y Francia, y en la misma línea de otras Comunidades Autónomas, como es el caso de Cataluña, que han regulado medidas

específicas para las situaciones de pobreza energética mediante una norma propia. Es el caso del Decreto Ley 6/2013, de 23 de *diciembre*, por el que se modifica la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de Consumo de Cataluña.

La fórmula elegida para atender este tipo de situaciones debe ser el resultado de un análisis serio y riguroso de los modelos seguidos en otros países y comunidades, destinado a conocer sus virtualidades y carencias y su aptitud para ser trasladados a la realidad andaluza.

Sea cual fuera el modelo finalmente elegido, consideramos que el mismo debe partir de una definición del concepto de familia vulnerable que sirva para marcar el ámbito de aplicación de la norma y los posibles beneficiarios de la misma. Pudiendo servir a estos efectos como referente el concepto utilizado para determinar los beneficiarios del denominado “salario social”, con algunas correcciones en sus requisitos para evitar la exclusión de familias en situación real de vulnerabilidad.

Asimismo, consideramos que en el sistema que se establezca deben desempeñar un papel primordial los servicios sociales, especialmente para la determinación de cuales sean las familias vulnerables.

No obstante, no consideramos que el coste de estas medidas deba recaer directamente sobre los presupuestos de unos servicios sociales que hace tiempo que presentan graves carencias de financiación para atender sus funciones.

De igual modo estimamos necesaria la participación de la empresas suministradoras, a cuya responsabilidad social corporativa habría que apelar para conseguir que se involucren en la ejecución de las medidas, aceptando normas y procedimientos mas garantistas para los casos de corte de suministro, que, entre otras cosas, aseguren a las familias un plazo suficiente para activar las medidas de ayuda antes de que se produzca el corte.

En este sentido, entendemos que debe ponerse coto a la actual práctica de algunas empresas suministradoras de no realizar preaviso alguno antes de un corte de suministro cuando el mismo afecta a un consumidor que ya ha sufrido antes un corte por impago y ha incumplido uno de los plazos de acordados para el pago de la deuda precedente. Debe tomarse en consideración que el impago de un de los plazos fraccionados es una situación bastante probable en el caso de familias vulnerables, por las difíciles circunstancias que atraviesan, sin que ello implique necesariamente una falta de voluntad de cumplimiento del acuerdo de pago. Por ello, entendemos que debe respetarse siempre el plazo mínimo de preaviso establecido normativamente para los cortes de suministro.

El tipo de medidas que finalmente se acuerde adoptar para solventar estas situaciones debe tomar en consideración las diferencias existentes entre unos suministros y otros. Así, entendemos que la denominada moratoria invernal en el corte de suministros, que se aplica en algunos países como Reino Unido, puede ser una medida apropiada en relación a los suministros de electricidad o gas para calefacción, pero no tiene igual traslación para el suministro de agua, donde no existe un periodo anual de mayor necesidad del suministro, sino que el mismo resulta imprescindible para una vida normalizada en cualquier momento del año.

En este sentido, entendemos que sería muy oportuna la determinación de cuáles sean los consumos mínimos e imprescindibles de cada uno de los diferentes suministros para garantizar unos estándares básicos de calidad de vida. Estos parámetros deberían

servir, no solo para garantizar un suministro vital a las familias vulnerables, sino también para la fijación de unas tarifas progresivas que incluyan bonificaciones y reducciones especiales en los tramos considerados vitales, lo que, a su vez, redundaría en un mayor fomento del ahorro y el consumo responsable.

Debemos, por último, señalar la conveniencia de que las medidas que se adopten sean flexibles y posibiliten su aplicación a situaciones particulares, como puedan ser las de aquellos consumidores que no son titulares del contrato de suministro por su condición de inquilinos.

Creemos que la adopción de estas medidas que permitan garantizar unos suministros básicos a las familias vulnerables es una medida necesaria y urgente, que debe adoptarse con la mayor celeridad.

#### D. Medidas en garantía del derecho a la vivienda.

La percepción que tenemos en esta Defensoría a la luz de las quejas tramitadas es que en el año 2013 se ha producido el agravamiento de las circunstancias económicas, sociales y personales de las familias demandantes de vivienda, así como el aumento de la demanda de familias en situación de desempleo y con mínimos recursos económicos, que por dicha razón no pueden pagar un alquiler en el mercado libre y por tanto en situación de vulnerabilidad y en riesgo de exclusión. Muchos han sido desahuciados por impago de alquiler o han perdido su vivienda por ejecuciones hipotecarias o daciones en pago al no poder hacer frente a los préstamos hipotecarios, y la correlativa nula o escasa respuesta por parte de las administraciones, para poder satisfacer el derecho a la vivienda de tantas y tantas familias, al no haber recursos públicos suficientes para ello.

Ello, en un contexto en el que hemos seguido teniendo conocimiento de viviendas protegidas por la administración desocupadas o vacías, además del fenómeno añadido de las ocupaciones irregulares, tanto de viviendas de propiedad privada, como públicas, siendo más graves estas las últimas, por cuanto que no tiene justificación alguna el que viviendas propiedad de la Administración, promovidas con fondos públicos estén sin servir al fin último que justificó su construcción, cual es satisfacer la necesidad de alojamiento habitual y permanente de las unidades familiares necesitadas de acceder a este bien básico, al no poder hacerlo en el mercado libre con sus propios medios.

Teniendo en cuenta que las administraciones tienen recursos limitados, sus obligaciones principales para favorecer el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada son, por un lado, proteger a las personas y familias antes de que pierdan el derecho a la vivienda y, por otro, prevenir y solucionar la carencia de viviendas destinadas a los sectores más necesitados y desprotegidos de la sociedad.

En vista de ello, siguen estando total y plenamente vigentes algunas de las propuestas que en materia de vivienda ha venido efectuando esta Defensoría a lo largo de años anteriores en su Informes Anuales al Parlamento de Andalucía, aunque debidamente actualizadas.

Así, es preciso que los poderes públicos no dejen de promover la tipología de vivienda conocidas en su día como “sociales” en alquiler, tratándose de las denominadas en el último Plan, como viviendas de promoción pública para la integración social, habida cuenta de que existe un sector de la población, a nuestro juicio cada vez más amplio, que ni siquiera con ayudas públicas puede afrontar el pago de las cuotas de alquileres de viviendas protegidas o libres de tipo medio.

Asimismo, es necesario, llevar a cabo un efectivo control de las viviendas de promoción pública y una eficiente gestión del patrimonio público residencial, mediante las inspecciones oportunas, para lo que anualmente se deberían de aprobar Planes de Inspección de las viviendas de estas características, promovidas por promotores públicos, a la vista de cuyos resultados se lleve a cabo la regularización de la adjudicación, ocupación y uso de las mismas.

Es verdad que en la actual situación, la Junta de Andalucía ha venido demostrando especial sensibilidad ante las situaciones irregulares de ocupación y uso de estas viviendas que, no olvidemos, están destinadas a un perfil de personas y familias en situación de mayor precariedad económica y social, procediendo a la paralización de las ejecuciones de lanzamientos derivadas de procedimientos de desahucio por diversos motivos.

Asimismo, las Administraciones han sido siempre proclives a conceder los aplazamientos y fraccionamientos de deudas de alquiler, cuando no a aminorar el importe de la renta y adaptarlo a las especiales circunstancias económicas en las que se encuentran las familias afectadas, hasta tanto mejoren las circunstancias económicas.

En este sentido, si bien estas medidas son acordes para la situación de carencia de recursos en las que se encuentran muchas familias, lo cierto es que los poderes públicos deberían dejar claro, mediante los medios que estime pertinentes, como son campañas publicitarias de divulgación y concienciación, que se trata de medidas temporales transitorias requeridas por la actual coyuntura económica y a causa de circunstancias excepcionales.

Las administraciones titulares de los inmuebles deben gestionarlos de manera eficiente, exigiendo ello un esfuerzo de administración y gestión y, en algunos casos, la puesta en marcha de programas de tutela social que hagan posible la normalización de la ocupación y el uso y del cumplimiento de los contratos, evitando la situación en la que se encuentran bastantes inmuebles de viviendas propiedad de las administraciones, donde el impago reiterado de los gastos comunes y del alquiler puede motivar el que las personas que sí los afrontan se sientan desmotivadas para continuar asumiendo sus obligaciones dado el esfuerzo que para muchas de ellas, esto supone. Y es que, el estatus de ciudadanía conlleva el disfrute de derechos pero también el cumplimiento de obligaciones.

Por otra parte, es totalmente inadmisibles que viviendas protegidas calificadas en régimen de compraventa y promovidas por promotores públicos permanezcan sin ocupar debido a que no se ha podido proceder a su enajenación a causa de lo extraordinariamente difícil que se ha vuelto acceder a la financiación bancaria, entre otras razones, por el mayor empobrecimiento de las familias y los casi insalvables requisitos exigidos por las entidades de crédito en sus análisis de riesgo, y al mismo tiempo exista una ingente demanda de vivienda protegida de personas y familias que solo pueden satisfacer su derecho a la vivienda a través del régimen protegido, por lo que se hace imprescindible y urgente que tras un riguroso inventario de las mismas, se proceda, conforme a los trámites legales que sean oportunos, a su cambio de calificación, de compraventa a alquiler, para poder ofertarlas a las personas y familias demandantes de este bien básico de régimen protegido.

También en esta línea, es imprescindible que se refuercen los mecanismos de inspección sobre el uso y ocupación efectiva de las viviendas protegidas de titularidad privada y, en la actual tesitura, especialmente, las existentes en manos de las entidades financieras y en su caso, se ejerzan las competencias sancionadoras cuando las mismas no estén efectivamente ocupadas en la forma y plazos previstos en la ley.

Para ello, es necesario que las medidas previstas en la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la propiedad, que necesiten desarrollo normativo posterior, el mismo se lleve a cabo a la mayor brevedad posible, con la finalidad de la mas pronta puesta en marcha de aquellas, salvo claro está, las partes de la misma que han sido recurridas por el Gobierno de la Nación ante el Tribunal Constitucional.

Abundando sobre la problemática de la existencia de viviendas vacías y el fenómeno de las ocupaciones de este tipo de inmuebles, no podemos sino efectuar una llamada a los poderes públicos a fin de recordarles la obligación que el artículo 47 de la Constitución (CE) impone a los mismos en orden a promover las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, por lo que consideramos que se deberían de adoptar las medidas adecuadas, ya sean legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales, de fomento etc. para corregir esta disfuncionalidad. No es lógico que haya tan importante número de viviendas vacías, tanto en Andalucía, como en el resto del País, habiendo tantas personas y familias que no pueden acceder a este bien básico por sus propios medios, necesitando de la ayuda de la Administración para satisfacer el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada.

Ello, sin perjuicio de que desde esta Institución no podamos amparar este tipo de ocupaciones, aunque sí comprender las situaciones de necesidad que hayan podido llevar a las familias a efectuar este tipo de acciones.

La política actual de vivienda instaurada por el Gobierno de la Nación en la normativa específica aprobada este año, se ha reconducido al régimen de alquiler, al mismo tiempo que se efectúa una apuesta por la rehabilitación, como tantas veces ha abogado esta Defensoría. No obstante, parece que las partidas presupuestarias que van a destinarse a esta finalidad, en nada tienen que ver con las destinadas en los años de bonanza a los diversos programas de viviendas protegidas.

En este sentido, consideramos que ha de probarse de forma urgente el Plan Marco de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía y empezar a dar solución inmediata a la ingente cantidad de familias andaluzas que necesitan acceder a un techo y a una vivienda digna y adecuada y no pueden satisfacer este derecho en el mercado libre, con la puesta en marcha de las medidas de fomento del alquiler de viviendas ya previstas en el Plan Estatal.

La previsible y confirmada disminución de las partidas presupuestarias destinadas para los distintos programas de vivienda que se contemplan tanto en el Plan Nacional, como en el futuro Plan Marco Andaluz, con respecto a Planes anteriores, explican la necesidad de que las ayudas para el acceso a viviendas en alquiler, vayan destinadas necesariamente a las personas con dificultad para acceder al mercado inmobiliario libre, debiéndose valorar la situación en la que se encuentran los distintos segmentos de población con especial dificultad para acceder a un techo digno, y desde ese conocimiento de la realidad social, establecer criterios de selección de adjudicatarios y asignación de recursos públicos, aplicando, en definitiva, criterios de eficiencia en la lucha contra la exclusión y la desigualdad en la satisfacción de este derecho constitucional.

Por otro lado, las situaciones que hemos podido conocer a través de las quejas y consultas recibidas en relación con los desahucios de vivienda a raíz o a consecuencia de los procedimientos de ejecución hipotecaria, nos llevan a poner sobre la mesa varios aspectos sobre los que consideramos que se debe seguir trabajando desde las instituciones públicas competentes para evitar el drama de la pérdida de la vivienda familiar:



a.- La falta de información de las personas y familias afectadas acerca de los derechos que les amparan y de los recursos e instancias a los que pueden acudir para defender sus intereses.

b.- El control más estricto sobre la forma de aplicación del Código de Buenas Prácticas por parte de las propias entidades financieras y la adopción de medidas de carácter más coercitivo que puedan obligar a éstas a su cumplimiento.

Asimismo, estimamos necesario dar respuesta a determinadas situaciones que no están contempladas en la normativa hasta ahora aprobada con objeto de evitar la pérdida de la vivienda en supuestos que merecerían igualmente especial protección.

En efecto, si bien el año 2013 fue escenario de modificaciones normativas con objeto de ampliar la protección de las familias más vulnerables ante el riesgo de pérdida de su vivienda, lo cierto es que estas aún se muestran insuficientes.

Así, la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social adopta una serie de medidas con objeto de contribuir a aliviar la situación de los deudores hipotecarios cuando se encuentran en dificultades para hacer frente a sus obligaciones (Código de Buenas Prácticas), intentando flexibilizar los requisitos fijados inicialmente a través del decreto Ley 6/2012.

Del mismo modo, se confirma la posibilidad de suspensión del lanzamiento de vivienda en los procesos de ejecución judicial o extrajudicial en determinados supuestos de especial vulnerabilidad (inicialmente recogida en Real Decreto Ley 27/2012)

Esta especial protección alcanza a determinados colectivos en los que además se dan las circunstancias económicas fijadas en la norma y relacionadas con el esfuerzo económico familiar para hacer frente a la deuda hipotecaria o con el precio de adquisición de la vivienda.

Sin embargo, el detalle exhaustivo de condiciones subjetivas y objetivas para poder beneficiarse de estas medidas no ha permitido dar respuesta a otras situaciones merecedoras de la misma protección y que, incomprensiblemente, quedan excluidas.

De forma más notoria resulta, a nuestro juicio, censurable la exclusión de familias de las que forme parte un menor de más de tres años. Para esta Institución y para muchas personas afectadas no tiene sentido que una familia con un menor de tres años pueda verse beneficiada de la paralización del lanzamiento de vivienda pero no lo será si el menor ya ha cumplido los cuatro años; ¿han cambiado acaso las motivaciones que reclamaban la protección de los menores? ¿hay alguna motivación en el ámbito de la psicología infantil que avale tal discriminación? Ciertamente no lo creemos.

Por el contrario, estimamos que las posibilidades de paralización del lanzamiento deberían extenderse a todas las familias en las que conviva un menor de edad. Lo mismo resultaría predicable a efectos de estimar la concurrencia de circunstancias familiares de especial vulnerabilidad de modo que se amplíe el perfil de familias a las que pudieran aplicarse las medidas establecidas en el Código de Buenas Prácticas (versión modificada del Real Decreto ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos).

Finalmente, a la vista de los escasos resultados que a nuestro juicio están dando las medidas implantadas por el Gobierno de la Nación en materia de protección de los deudores hipotecarios, en función del número de ejecuciones hipotecarias por impago y de lanzamientos, consideramos que es necesario que por los poderes públicos se ponga en marcha una bolsa de ayudas económicas a propietarios y arrendatarios que, temporalmente y por causas sobrevenidas (fallecimiento, grave enfermedad, desplazamiento por razones laborales, pérdida de empleo, etc.), no puedan afrontar el pago de las cuotas del préstamo hipotecario de la vivienda principal o del alquiler, sin perjuicio de prever financiaciones flexibles para el reembolso de estas ayudas.

Para concluir este Capítulo, debemos expresar nuestra convicción en la necesidad y la importancia de implementar las cuatro medidas que en el mismo se proponen, por cuanto entendemos que las mismas servirían, no solo para dar respuesta a algunas de las necesidades sociales mas urgentes puestas de manifiesto por la crisis económica, sino también para configurar un modelo de sociedad mas justa y mas acorde con los valores y derechos que proclaman la Constitución y el Estatuto de Autonomía para Andalucía.

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

### **Los derechos de los empleados públicos en el actual contexto de crisis económica y contención del gasto público.**

Sabido es que la actual regulación del empleo público, que se inició tras una dilatada vigencia de la legislación precedente (leyes 30/1984 de reforma de la función pública, 53/1984 de incompatibilidades, 9/1987 de los órganos de representación y participación, etc-.), tiene su punto de partida en el informe llevado a cabo por la denominada "Comisión para el estudio y preparación del Estatuto del Empleado Público" (Abril de 2005), cuyas propuestas fueron en buena parte acogidas con la aprobación del citado Estatuto Básico del Empleado Público (Ley 7/2007, de 12 de marzo), que surge a la luz casi a la par que el comienzo de una grave y persistente crisis económica a partir del 2008, circunstancia que ha incidido y deteriorado, notablemente, buena parte del núcleo estatutario de los empleados públicos (retribuciones, condiciones de trabajo, derechos sindicales, etc.), y ello a golpe de la urgencia y excepcionalidad que representa el real decreto-ley, instrumento normativo que con profusión se viene utilizando en el campo del Derecho económico.

La crisis económica ha venido poniendo en evidencia los problemas que laten en esta particular parcela de la gestión pública, unos referidos a la propia estructuración de la Administración pública, que son tratadas en el informe de la denominada Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (Informe CORA, 2013), en el que se plantean más de doscientas propuestas de medidas que afectan al Estado y a las Comunidades Autónomas relativas a diversos aspectos que atañen al empleo público, en la medida que dichas deficiencias pueden estar participando en la existencia del déficit público.

Así pues, a lo largo del periodo de crisis económica en que nos encontramos inmersos (2008-2013, y en lo que se refiere a la parcela pública circunscrita al periodo 2010-2013) gran parte de las medidas de consolidación adoptadas por el Gobierno se han centrado en reducir las estructuras administrativas y en racionalizar los gastos de personal y los gastos corrientes de las Administraciones Públicas, ello con el pretendido objetivo de garantizar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por España en materia de gasto público y déficit, así como para mejorar la eficiencia, productividad y competitividad de nuestra economía.

En este breve periodo de tiempo se han producido una serie de iniciativas legislativas, con un marcado carácter de excepcionalidad y urgencia y extramuros del debate parlamentario (reales decretos-leyes), que han tendido fundamentalmente a reducir el peso de la masa salarial en el conjunto del gasto público. La crisis económica, que inicialmente se tradujo en un fuerte ajuste de las plantillas de los trabajadores del sector privado, tuvo posteriormente su traslación al sector público, pues pese al inicio de la crisis económica en 2008, el número de empleados públicos había crecido hasta el tercer trimestre de 2011, para a continuación mutar en una fuerte caída del empleo del sector público (que el Informe CORA evalúa en 374.000 puestos).

En este contexto temporal 2010-2013, entre las medidas para reducir el gasto en el sector público, cabe destacar, en primer lugar, el Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo (y correlativo traslado al ámbito de Andalucía por Decreto-Ley 2/2010, de 28 de mayo), por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, norma en la que se recoge un conjunto de disposiciones para reducir, con criterios de progresividad, la masa salarial del sector público (en un 5 por ciento), todo ello para dar

cumplimiento al programa de Estabilidad y Crecimiento 2009-2013, aprobado por el Consejo de Ministros de 29 de enero de 2010.

Por otro lado, dicho Real Decreto-ley acuerda la suspensión de los incrementos retributivos adoptados anteriormente en el Acuerdo Gobierno-Sindicatos para la función pública en el marco del diálogo social 2010-2012 (de 25 de septiembre de 2009).

Posteriormente, en la nueva legislatura, por el nuevo Gobierno, mediante el Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre (y su posterior versión en Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 2012), se adopta, con carácter coyuntural, la congelación de las retribuciones para el 2012 (también congeladas en el 2011 tras la reducción del 2010) y la práctica paralización de las ofertas de empleo público añadidas a las restricciones complementarias a la contratación de personal temporal y amortización de vacantes, así como una reordenación del tiempo de trabajo de los empleados públicos, estableciendo una jornada ordinaria no inferior a las 37 horas y 30 minutos en promedio semanal. La adaptación de este mandato estatal se aborda en Andalucía mediante el Decreto-Ley 1/2012, de 19 de junio, modificado por Decreto-ley 3/2012, de 24 de julio.

Junto a estas medidas, el Gobierno ha aprobado otras de carácter estructural contenidas fundamentalmente en los Reales Decretos-Ley 3/2012 y 20/2012, resultando todo ello un amplio espectro de modificaciones en el vínculo estatutario del empleado público que podemos sistematizar de la forma siguiente:

- La congelación de las Ofertas de Empleo Público para 2012, 2013 y 2014, estableciendo una tasa de reposición de efectivos cero con carácter general y del 10% limitada a determinados ámbitos, como la prevención del fraude y determinados servicios.
- Habilitación legal del despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en el ámbito de la Administración Pública, para el personal no funcionario.
- Reducción de días de asuntos particulares y supresión de días adicionales a los días de libre disposición.
- Modificación de las condiciones de acceso y permanencia en situación de incapacidad temporal.
- Modificación de la edad para poder acceder a la jubilación ordinaria (elevándola de los 65 a los 67 años, con un período transitorio de 14 años para su aplicación progresiva).
- Extensión mínima de la jornada laboral del sector público a 37,5 horas semanales.
- Medidas de empleo público sectoriales en los ámbitos docente y sanitario.
- Plan de reducción del absentismo.
  - Modificación del régimen de incompatibilidades.
  - Modificación del régimen de permisos sindicales.

El carácter básico de estas medidas estatales ha obligado a su traslación al ámbito del empleo público autonómico mediante los correlativos decretos-leyes o leyes anuales de presupuestos, como su desarrollo y adecuación, primeramente mediante el Decreto-Ley 1/2012, de 19 de junio, de medidas para el reequilibrio económico-financiero de la Junta de Andalucía, en el que se adoptan diversas medidas relativas a las retribuciones, jornada de trabajo, vacaciones y permisos.

Así, se reducen las retribuciones de los altos cargos y personal de alta dirección de las entidades instrumentales y consorcios, así como del personal funcionario y laboral de todo el sector público andaluz, y la armonización de las condiciones de trabajo de los empleados de las entidades instrumentales y consorcios con los de la Administración General de la Junta de Andalucía, tanto en el ámbito retributivo como respecto al régimen de las vacaciones y permisos.

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

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

Posteriormente, por Acuerdo de 9 de julio de 2013, del Consejo de Gobierno, se aprueba el acuerdo de la Mesa General de Negociación Común del personal funcionario, estatutario y laboral de la Administración de la Junta de Andalucía de 3 de junio de 2013, sobre medidas en materia de jornada laboral, ausencias y permisos para la conciliación de la vida personal, familiar y laboral de las empleadas y empleados públicos, disposición en la que se abordan la no aplicación del descuento en nómina a cuatro días de ausencias a lo largo del año natural (Disposición adicional 28ª de la Ley 17/2012), permisos retribuidos y no retribuidos, reducción de jornada para atender al cuidado de hijos con cáncer u otra enfermedad grave menores de edad o mayores que convivan con sus progenitores, flexibilidad horaria y, finalmente, asuntos particulares y vacaciones.

Por otro lado, en lo referente a las medidas estatales de Racionalización y Reestructuración del Sector Público (y del Estatuto del Alto Cargo), caben resaltar las siguientes:

- A partir de 2012 y con la misma finalidad de reducción del gasto público, se adoptan una serie reestructuraciones de los departamentos ministeriales y la reordenación del resto del sector público, lo que a la postre a supuesto una reducción del número de altos cargos y órganos directivos de la Administración General del Estado.

- Incompatibilidad de pensiones indemnizatorias o compensatorias de ex-altos cargos, sólo compatible en el supuesto de que este no realice ninguna otra actividad remunerada pública o privada (Real Decreto Ley 20/2012, de 14 de julio).

- Por su parte el Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero (posteriormente Ley 3/2012), de reforma del mercado laboral, limita la indemnización por finalización de contrato mercantil y de alta dirección de directivos de entidades del sector público estatal, prohibiendo su percepción a los que, siendo funcionarios o empleados públicos, pudieran retornar a la Administración (Disposición Adicional Octava).

- Por último, en este capítulo de reordenación cabe citar la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización de la Administración Local, norma en la que más allá de la redistribución competencial que establece (“competencias propias”), incluye una revisión de las entidades instrumentales que con forman el sector público local, una racionalización de los órganos de gobierno y una ordenación del sistema retributivo.

Siguiendo este capítulo de estructuración y ordenación administrativa, en lo que a Andalucía se refiere, mediante Ley 1/2011, de 17 de febrero, se acuerda la reordenación del sector público andaluz, iniciativa que tiene su fundamento en el Acuerdo sobre Sostenibilidad de las Finanzas Públicas para el periodo 2010-2013, adoptado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 22 de marzo de 2010, compromiso acometido inicialmente en Andalucía con la aprobación del Decreto-Ley 5/2010, de 27 de julio, y mediante el Acuerdo de Consejo de Gobierno de la misma fecha, por el que se aprueba el “Plan de Reordenación del Sector Público de la Junta de Andalucía”, iniciativas que a la par que modifica la Ley de Administración de la Junta de Andalucía de 2007 (LAJA) pretende la reducción del número de entidades instrumentales (suprimiendo, por transformación, absorción o fusión 111 entidades instrumentales y modificando o transformando otras 16) y la simplificación de la estructura periférica de la Administración Instrumental.

Hecha esta apretada exposición de las normas que han afectado a la ordenación y estructuración de la Administración general del Estado y de la Administración de la Junta de Andalucía, constatamos como la crisis ha conllevado un sustancial y secuencial inventario de efectos como son los que atañen a la reducción de efectivos, mediante la práctica congelación de las ofertas de empleo público, no renovación de nombramientos y contratos de personal interino y temporal y la aplicación de expedientes de regulación de empleo (especial y puntualmente en el ámbito local), a la reordenación (supresión, fusión, etc.) de ciertos entes públicos, reducciones retributivas paralelas al incremento de su jornada de trabajo y un mayor control del absentismo, a lo que cabe añadir la supresión o reducción de determinados derechos adquiridos por vía de la negociación colectiva (complementos para los casos de incapacidad temporal, ciertas ayudas sociales y determinados permisos), así como una sustancial rebaja en las liberaciones sindicales y de las ayudas vinculadas a la acción sindical.

Sin embargo, dejando a un lado la relevancia y contundencia de la reforma acometida en el núcleo del Estatuto del Empleado Público, no resulta menor la forma en que este ajuste se ha llevado a cabo, sin un marco de negociación colectiva y aún menos una negociación efectiva ni acuerdo entre el Gobierno y las representaciones de los empleados públicos, salvo en supuestos excepcionales y puntuales, prevaleciendo el decreto-ley como instrumento de desvinculación de la Administración a los acuerdos colectivos de los funcionarios, extremo que habilita el propio Estatuto para los casos de alteración sustancial de las condiciones económicas (artículo 38.10), o bien como decisiones unilaterales derivadas del fracaso de la negociación (artículo 38.7). En suma, en este periodo se ha ejercitado un modo de gestión pública en el que las facultades empresariales públicas han modificado sustancialmente las condiciones de trabajo en base a circunstancias económicas excepcionalmente adversas, facultades que ha ampliado el Real Decreto-ley 3/2012, de febrero, de reforma laboral, con la habilitación y extensión, hasta ahora excepcional, de los despidos colectivos en el ámbito público (laboral), novedad que está provocando una deriva e interesada funcionarización del personal laboral, especialmente en el ámbito local.

De este modo, la ancestral tendencia de negociación y acuerdo de las relaciones funcionariales, estatutarias o laborales en el empleo público, ha dado un giro radical en el periodo a que nos referimos. Los Gobiernos y la alta dirección pública vienen desarrollando de forma plena y absoluta sus potestades de organización y de dirección, que anteriormente

venían condicionadas por las prácticas de la negociación colectiva y de la presión sindical o corporativa. No pocas voces señalan a las organizaciones sindicales como las grandes perdedoras, junto a los empleados públicos, frente al nuevo rol de la dirección pública, aspecto perceptible ante la pérdida de su protagonismo en la negociación colectiva.

Sin duda el nuevo escenario que ha impuesto la crisis económica y presupuestaria, que tiene su particular expresión y rigor en el principio de estabilidad presupuestaria del nuevo artículo 135 de la Constitución y en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, va a condicionar ahora y en un futuro la evolución del sistema de empleo público, de tal forma que si bien este conjunto de medidas de ajuste surgen con un carácter coyuntural, no resulta arriesgado aventurar que tienen, en su trasfondo, un fuerte componente estructural que las hará permanecer en el tiempo, lo que a la postre exigirá un nuevo marco del empleo público en el que la mejora en las condiciones de trabajo de los empleados públicos quedará vinculada a renovados parámetros, especialmente a la mejora de la productividad y de la eficiencia de las Administraciones públicas, rompiendo con ello la dinámica anterior de constante y progresiva mejora de la relación de empleo.

Distintos sectores de la acción pública y de la doctrina se postulan a favor de un sector público más reducido (adecuado a los recursos disponibles y en base a una correcta planificación de los recursos humanos), con un mayor grado de profesionalización en sus empleados (en base a los principios constitucionales de acceso y provisión y a la articulación del estamento directivo profesional) y con un régimen de empleo público más flexible que ha de alcanzar a amplios sectores de su espectro: en la ordenación de cuerpos, escalas, subescalas y especialidades, clasificación de puestos de trabajo, de los sistemas y procedimientos de acceso, del modelo de carrera administrativa (relegando la antigüedad a favor del mérito personal), favoreciendo la movilidad forzosa por razones de eficiencia y la reasignación de efectivos por vía de planes de empleo, regulación de los tiempos de trabajo, regulación de nuevas situaciones administrativas (especialmente aquellas relacionadas con suspensión temporal de la relación de empleo – excedencias forzosas, incentivadas, expectativa de destino, etc.-).

En suma, la ingente catarata de medidas de ajuste adoptadas en relación al empleo público han llegado, en buena parte, “para quedarse” y el actual modelo que representa el vigente y retocado Estatuto, puesto en entredicho, quedando la impresión de que en este nuevo escenario de estabilidad presupuestaria se impone la necesidad de abordar una nueva regulación del empleo público, que sin merma grave de los derechos e intereses de los empleados públicos, se integre con los superiores intereses generales de la población.

### **Derechos relativos a la Ordenación del Territorio y el Urbanismo.**

En este Informe, en el que hemos querido dedicar un comentario más amplio que el habitual al derecho a un medio ambiente adecuado (art. 45 CE), no podemos dejar de mencionar, a propósito de la Ordenación del Territorio y el Urbanismo, la incidencia absoluta que en el modelo por el que apostamos, a la hora de establecer las directrices territoriales y los planeamientos urbanísticos, va a tener la cuestión ambiental.

En este sentido, tenemos que decir, ya lo hemos subrayado en el apartado de crisis, que Andalucía cuenta con una extraordinaria superficie de suelo no urbanizable sometida a algún nivel de protección que, al limitar, en unos casos, e impedir, en otros,

intervenciones urbanísticas de entidad, no ha sufrido en gran medida los efectos de la crisis por más que sí se hayan podido ver afectadas actuaciones puntuales como los planes y/o programas que hayan visto reducidos sus recursos, tales como los de recuperación y conservación de vías pecuarias, protección de incendios, mantenimiento y conservación de caminos rurales, reforestación, etc.

Otra cosa es la lucha contra la contaminación ocasionada por diferentes agentes y que teniendo su origen, en su mayor parte, en el medio urbano, proyecta sus efectos contaminantes sobre todo el suelo, el agua y la atmósfera.

Pero dicho ello, inmediatamente hay que añadir que nuestra Comunidad Autónoma ha sido una de las más afectadas por el proceso de depredación del suelo no urbanizable no protegido, especialmente para incorporarlo, a través de planes urbanísticos expansivos, al proceso urbanizador. A este respecto, en el año 2013 se ha acentuado el efecto positivo que la crisis ha tenido en los últimos años en el sentido de que se ha ralentizado extraordinariamente la ejecución de ese modelo de planeamiento, sobre el que existe un amplio consenso social de que, ambientalmente, ha sido desastroso y también económicamente para muchas personas; en definitiva, ruinoso y socialmente inaceptable.

Nadie en este país, ni en esta comunidad autónoma puede desconocer que un gran porcentaje de Ayuntamientos, con la aquiescencia de la Junta de Andalucía, ha venido aprobando unos planes generales de ordenación urbanística que traían consigo un altísimo nivel de consumo del territorio hasta entonces no urbanizable, así como la creación de costosas infraestructuras de difícil mantenimiento que generan un gasto energético extraordinario en términos de movilidad.

La crisis y sus demoledores efectos en el parque inmobiliario y, en lo que aquí concierne, en la protección del medio ambiente, haciendo de la necesidad virtud, exige un drástico cambio en la óptica para que, lejos de crear una bolsa de miles de viviendas vacías, en un país donde el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada no está garantizado, vuelva su mirada hacia la ciudad construida. Partiendo de esa realidad y conociendo sus potencialidades, es necesario diseñar el modelo que dé respuesta no sólo a la necesidad de satisfacer el derecho constitucional a la vivienda sino, también, garantizar la cohesión social y la calidad del medio ambiente urbano.

En este contexto, la necesidad de plantearse la revisión de las previsiones de ordenación del suelo para su incorporación a la ciudad y de determinar qué hacer con las "*urbanizaciones y edificios fantasmas*" parece que es una necesidad inaplazable. La clave ambiental, junto a la necesidad de dar una respuesta al derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, utilizando y reutilizando los recursos existentes, es una exigencia moral, social, económica y jurídica insoslayable.

En conclusión, la conciencia social del desastre generado, unido a la sensibilidad por la cuestión ambiental y la imposibilidad real, a medio plazo, de ejecutar ese planeamiento urbanístico de ensanche, ha traído consigo que, durante el año 2013, las ONG, bastantes agentes sociales, algunos responsables públicos y la propia doctrina urbanística especializada hayan reflexionado seriamente sobre la oportunidad de reconducir las políticas de ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda hacia objetivos de respuesta a las necesidades sociales, constitucional y estatutariamente garantizadas, en un marco de sostenibilidad.

A ello justamente, a nuestro juicio, responden, en gran medida, textos normativos aprobados en el 2013 como, entre otros, la Ley 8/2013, de 26 de Junio, de



Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, o el Acuerdo de 29 de Enero de 2013, del Consejo de Gobierno, por el que se formula el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía.

Aunque este último documento ha generado no pocas discrepancias políticas y socioeconómicas, cuya valoración no corresponde a esta Institución, sí podemos afirmar que la necesidad de detener urgentemente la destrucción de esa parte tan frágil y escasa de nuestro territorio que es el litoral y su entorno, respecto de los pocos espacios vírgenes que aún quedan, era, y es, en todo caso, tarea inaplazable tanto desde un punto de vista ambiental como económico, si se quiere que los beneficios que aporta el desarrollo turístico y residencial sean compatibles con la garantía de una protección ambiental de un territorio del que somos meros usufructuarios ante las generaciones venideras.

En fin, a esta consideración creemos que obedece también el replanteamiento de los planes de vivienda y suelo estatales y autonómicos que se están ejecutando en el año 2013, por más que creemos que, en sus futuras formulaciones, se deba apostar aún más, no de forma programática sino decidida, por la rehabilitación y la ciudad heredada.

En lo que concierne a las Obras Públicas, en este ejercicio hemos prestado una singular atención, al estimar que afecta a decenas de miles de usuarios y, desde luego, a la propia imagen de la Administración Pública, al seguimiento de los motivos por los que grandes e importantes infraestructuras de nuestra Comunidad Autónoma, financiadas por la ciudadanía, una vez construidas y, en otros casos paralizadas, cuando su estado de ejecución está muy avanzado, no acaban de terminarse o -lo que resulta más escandaloso- ponerse en servicio de la ciudadanía (**queja 13/1705, queja 13/2152 y queja 13/2983**).

Nuestra posición es clara: con independencia de los errores que se hayan podido producir en las previsiones de demanda y de las responsabilidades que, por ello, se puedan exigir, no es de recibo realizar grandes inversiones en estas infraestructuras y no terminarlas o, una vez acabadas, no ponerlas en uso.

Por otro lado, en relación con algunas de las quejas que hemos tramitado en 2013, es preciso resaltar que, en la actualidad, bastantes infraestructuras, ya sean de carreteras, de transportes, aparcamientos, etc., exigen una colaboración entre administraciones de distinto ámbito territorial y competencial y dirigidas por gobiernos de diferente signo político. Sin cuestionar, por supuesto, el derecho a que cada gobierno, lógicamente, tienda a realizar su "*proyecto político*" en los distintos ámbitos materiales sobre los que se extienden sus competencias, es evidente que hoy, más que nunca, la ciudadanía exige un esfuerzo de puesta en común, de colaboración y de evitación de discrepancias que pueden limitar, en muchas ocasiones, la consecución de fines de interés general (**queja 13/3022 y queja 13/4344**).

Por otro lado, como ya indicábamos anteriormente, en este ejercicio debemos resaltar que es cada vez más creciente el deterioro de las infraestructuras, singularmente de carreteras, por su deficiente mantenimiento y conservación. Al mismo tiempo, se han paralizado proyectos que iban a ser ejecutados o se han ralentizado éstos en su ejecución al haberse producido una importante reprogramación respecto de las previsiones existentes (**queja 13/6519**).

Dentro de este apartado, también este año se han hecho muy patentes (conforme pasa el tiempo lo será más) las extraordinarias dilaciones, a veces escandalosos retrasos, que se producen en el pago de las expropiaciones y de los intereses de demora. Aunque esta Institución lógicamente tramita las quejas que se refieren sobre todo a

expropiaciones realizadas por las Administraciones Locales y la Comunidad Autónoma, en este ejercicio, al tener conocimiento de la gravísima situación que se había generado en la Demarcación de Carreteras de Andalucía Oriental, del Ministerio de Fomento, por el retraso en tales pagos por parte de la Administración General del Estado, tuvimos que dar cuenta de estos hechos a la Defensora del Pueblo de las Cortes Generales (Asunto General **G13/142**).

En cualquier caso, esta Institución tendrá que admitir a trámite todos los supuestos en los que, a nuestro juicio, se produzcan retrasos excesivos en el pago del justiprecio pues, en realidad, las normas existentes sólo compensan los daños producidos con una interpretación jurídico formal de la norma que no tiene en cuenta los daños colaterales que, en muchas ocasiones, se producen.

Por último y en lo que concierne a la Ordenación y Regulación del Tráfico, este año se han hecho más presentes los escritos de los reclamantes en los que se alude al supuesto ánimo recaudatorio presente en la imposición de sanciones de tráfico con objeto de financiar las arcas municipales y, al mismo tiempo, en el argumentario de las quejas presentadas, los interesados frecuentemente hacen referencia a la imposibilidad de hacer frente al pago de las multas impuestas, aludiendo a la extraordinaria precariedad económica que están viviendo las familias. Tal sería el caso de la **queja 13/6175** y de la **queja 13/1462**.

Esta Institución, entendiendo que las medidas de carácter sancionador tienen que estar plenamente justificadas, de acuerdo con los fines para los que el ordenamiento jurídico las crea y de esta forma generar el respeto de la ciudadanía, en este ejercicio ha abierto de oficio la **queja 13/6365**, en la que decidimos formular una **Sugerencia** a los municipios de más de 20.000 habitantes de Andalucía, de la que dimos traslado a la FAMP, con el siguiente tenor literal: “... en el sentido de que, previos los trámites legales oportunos, asuma idéntico compromiso al que ha adquirido la Administración General del Estado de acuerdo con la Disposición Adicional Tercera de la Ley 18/2009, de 23 de Noviembre, por la que se modifica el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de Marzo, en materia sancionadora (BOE núm. 283, de 24-Noviembre-2009), cuyo tenor literal es como sigue: «El importe de las sanciones económicas obtenidas por infracciones a la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, en el ámbito de la Administración General del Estado, se destinará íntegramente a la financiación de actuaciones y servicios en materia de seguridad vial, prevención de accidentes de tráfico y ayuda a las víctimas»”.

En cuanto al servicio público prestado a través del taxi hemos realizado distintas actuaciones relacionadas con los negativos efectos económicos que, en los prestadores de este servicio público, está teniendo la crisis. Tal ha sido el caso de las relacionadas (como por ejemplo la **queja 13/3097**) con el malestar de los profesionales del taxi por el exceso de horas que tienen que estar al volante para rentabilizar su trabajo con los riesgos que ello implica para la seguridad vial. Asimismo, hemos intervenido en supuestos de intrusismo que se están produciendo en algunos municipios de Andalucía en este sector. Otro motivo de intervención ha sido la retirada de las ayudas a la flotilla de vehículos adaptados a las personas discapacitadas.

Respecto de los transportes colectivos, en general nuestras actuaciones han ido dirigidas a que se valoren con criterios de objetividad las intervenciones a desarrollar, ya que, evidentemente, se están produciendo recortes presupuestarios en todos los aspectos relacionados con el transporte. Asimismo, hemos intentado paliar los efectos que pueden tener las subidas tarifarias de tales transportes en la ciudadanía. Así, a título de ejemplo, podemos mencionar las quejas relacionadas con las subidas tarifarias más allá del IPC, la

supresión de itinerarios o disminución de paradas de las líneas de autobús, las disminuciones de horarios de prestación de servicios, la creciente antigüedad de la flota de autobuses, etc. (**queja 13/2492, queja 13/5787**).

En relación con estas quejas, la línea de la oficina del Defensor del Pueblo Andaluz es clara: sugerir siempre que se eviten subidas indiscriminadas, manteniendo un tratamiento singularizado respecto de los colectivos más necesitados; fraccionar temporalmente las subidas; mantenimiento de líneas y servicios en relación, al menos, con los horarios de afluencia media o superior; garantizar, en todo caso, la seguridad de la flota de autobuses y, ante la necesidad ineludible de que hayan de realizarse recortes, priorizar las actuaciones y efectuar la disminución o supresión de servicios con criterios de solidaridad, igualdad, objetividad y transparencia.

### **Derecho a la Cultura. ¿Propiedad Intelectual Vs. Nuevas Tecnologías?.**

El 20 de septiembre de 2013, el Consejo de Ministros aprobó el Proyecto de Ley Orgánica por el que se modifica la Ley Orgánica 15/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Se iniciaba así la tramitación parlamentaria de una norma cuyo proceso de coacción, no exento de polémicas, se ha visto prolongando en el tiempo fruto de los cambios de calado que se han venido incorporando.

La noticia acaparó la atención de la mayor parte de los medios de comunicación habida cuenta la magnitud de la reforma planteada que afecta a multitud de preceptos del vigente Código Penal.

En este sentido, se contempla la prisión permanente revisable para casos especialmente graves; se modifican las reglas de fijación de la pena en los supuestos de continuidad delictiva y de concurso de delitos, excluyéndose la aplicabilidad de esta figura de delito continuado en delitos sexuales; la libertad condicional pasa a ser regulada como una suspensión de la pena; se delimitan de forma más clara tipos como la malversación, la administración desleal o la insolvencia; y se endurecen las penas para los abusos sexuales, la explotación sexual de menores y la pornografía infantil.

También en el ámbito de la cultura, y más concretamente, en lo que respecta a la protección del derecho a la propiedad intelectual, se introducen modificaciones altamente relevantes.

Así, en el citado proyecto de Ley Orgánica se condena con hasta seis años de cárcel a quien incluya en su página web listados de enlaces a contenidos que son objeto de propiedad intelectual, de forma que la autoridad judicial podrá, de manera excepcional, ordenar su retirada e incluso el bloqueo del portal.

Respecto del borrador existente en el mes de abril de 2013, en el proyecto aprobado en septiembre se rebaja la pena mínima para estos delitos contra la propiedad intelectual de un año a seis meses y se incorporan conceptos como el de "vulneración de derechos de forma significativa" o "explotación económica".

Asimismo, la participación del supuesto delincuente no debe limitarse "a un tratamiento meramente técnico o automático de los datos facilitados por terceros con los que no mantenga una colaboración, control o supervisión", ya que en tal caso la conducta no sería delictiva.

De igual modo, según el referido proyecto, se considerará relevante para determinar la conducta delictiva el "nivel de audiencia en España" del medio a través del cual se facilite el acceso al contenido o el "volumen" de obras protegidas, debiendo señalarse que "en ningún caso se actuará contra usuarios o buscadores neutrales, ni contra los programas P2P (peer to peer) que permiten compartir contenidos".

En este sentido, según se contempla en la Exposición de Motivos, las conductas delictivas tipificadas no afectan "a quienes desarrollen actividades de mera intermediación técnica, como puede ser, entre otras, una actividad neutral de motor de búsqueda de contenidos o que meramente enlacen ocasionalmente a tales contenidos de terceros".

En concreto, el proyectado artículo 270 del Código Penal establece lo siguiente:

«1. Será castigado con la pena de prisión de seis meses a cuatro años y multa de doce a veinticuatro meses el que, con ánimo de obtener un beneficio económico directo o indirecto y en perjuicio de tercero, explote económicamente, en especial mediante la reproducción, plagio, distribución o comunicación pública, en todo o en parte, una obra o prestación literaria, artística o científica, o su transformación, interpretación o ejecución artística fijada en cualquier tipo de soporte o comunicada a través de cualquier medio, sin la autorización de los titulares de los correspondientes derechos de propiedad intelectual o de sus cesionarios.

La misma pena se impondrá a quien, en la prestación de servicios de la sociedad de la información, facilite el acceso o la localización de obras o prestaciones protegidas ofrecidas ilícitamente en Internet, sin la autorización de los titulares de los correspondientes derechos de propiedad intelectual o de sus cesionarios, siempre que cumplan cumulativamente las siguientes condiciones:

1º) Participe adquiriendo conocimiento o control de los medios por los que se facilite el acceso o la localización de las obras o prestaciones ofrecidas ilícitamente, en la vulneración de los derechos de forma significativa considerando, entre otros, su nivel de audiencia en España o el volumen de obras y prestaciones protegidas no autorizadas;

2º) desarrolle una labor específica de mantenimiento y actualización de las correspondientes herramientas tecnológicas, en particular ofreciendo listados ordenados y clasificados de enlaces a las obras y prestaciones referidas anteriormente, aunque dichos enlaces hubieran sido facilitados inicialmente por los destinatarios del servicio;

3º) no se limite a un tratamiento meramente técnico o automático de los datos facilitados por terceros con los que no mantenga una colaboración, control o supervisión; y

4º) actúe con ánimo de obtener un beneficio económico directo o indirecto y en perjuicio a tercero.

En estos casos, el Juez o Tribunal ordenará la retirada de los contenidos por medio de los cuales se haya cometido la infracción, previa identificación inicial del contenido infractor, su localización y el derecho que infringe. Cuando a través de un portal de acceso a Internet o servicio de la sociedad de la información, se difundan exclusiva o preponderantemente los contenidos a que

se refiere el apartado anterior, se ordenará la interrupción de la prestación del mismo. En estos mismos casos, de manera excepcional, cuando exista reiteración de la conducta tipificada en este número y cuando resulte una medida proporcionada, eficiente y eficaz, se podrá ordenar el bloqueo del acceso correspondiente.

2. En los supuestos a que se refiere el párrafo primero del número anterior, la distribución o comercialización ambulante o meramente ocasional se castigará con una pena de prisión de seis meses a dos años.

No obstante, atendidas las características del culpable y la reducida cuantía del beneficio económico obtenido o que se hubiera podido obtener, siempre que no concurra ninguna de las circunstancias del artículo 271, el Juez podrá imponer la pena de multa de uno a seis meses o trabajos en beneficio de la comunidad de treinta y uno a sesenta días.

3. Serán castigados con las penas previstas en los dos apartados anteriores, en sus respectivos casos quienes:

a) Exporten o almacenen intencionadamente ejemplares de las obras, producciones o ejecuciones a que se refiere el apartado uno de este artículo, incluyendo copias digitales de las mismas, sin la referida autorización, cuando estuvieran destinadas a ser reproducidas, distribuidas o comunicadas públicamente.

b) Importen intencionadamente estos productos sin dicha autorización, cuando estuvieran destinados a ser reproducidos, distribuidos o comunicados públicamente, tanto si éstos tienen un origen lícito como ilícito en su país de procedencia; no obstante, la importación de los referidos productos de un Estado perteneciente a la Unión Europea no será punible cuando aquellos se hayan adquirido directamente del titular de los derechos en dicho Estado, o con su consentimiento.

c) Favorezcan o faciliten la realización de las conductas a que se refieren los apartados 1 y 2 de este artículo eliminando o modificando, sin autorización de los titulares de los derechos de propiedad intelectual o de sus cesionarios, las medidas tecnológicas eficaces incorporadas por éstos con la finalidad de impedir o restringir su realización.

d) Con ánimo de obtener un beneficio económico directo o indirecto, con la finalidad de facilitar a terceros el acceso a un ejemplar de una obra literaria, artística o científica, o a su transformación, interpretación o ejecución artística, fijada en cualquier tipo de soporte o comunicado a través de cualquier medio, y sin autorización de los titulares de los derechos de propiedad intelectual o de sus cesionarios, eluda o facilite la elusión de las medidas tecnológicas eficaces dispuestas para evitarlo.

4. Será castigado también con una pena de prisión de seis meses a tres años quien, con una finalidad comercial, fabrique, importe, ponga en circulación o tenga cualquier medio principalmente concebido, producido, adaptado o realizado para facilitar la supresión no autorizada o la neutralización de cualquier dispositivo técnico que se haya utilizado para proteger programas de ordenador

o cualquiera de las otras obras, interpretaciones o ejecuciones en los términos previstos en el apartado 1 de este artículo».

No son pocas las voces del ámbito de la cultura las que han valorado muy positivamente este probable nuevo escenario normativo.

Es el caso, por ejemplo, del presidente de Promusicae que ha calificado el proyecto en cuestión como el *“primer paso serio para salir del agujero negro en el que la desidia de los sucesivos Ejecutivos nos había sumido en materia de protección de la propiedad intelectual”*.

Según señala el Observatorio Mundial de Lucha contra la Piratería, ésta afecta fundamentalmente (i) a los creadores, ya que las ventas ilícitas afectan a su principal fuente de ingreso, que se deriva de las regalías provenientes de las ventas lícitas; (ii) a los trabajadores de todas las industrias culturales, porque la piratería reemplaza a la producción de productos originales y los empleos; y (iii) al Estado, ya que las actividades relacionadas con la piratería se llevan siempre a cabo, al menos parcialmente, al margen del sistema establecido y, en consecuencia, no se cobran impuestos que puedan ser reinvertidos en el desarrollo cultural.

Además, son graves las repercusiones que tiene en muy diversos ámbitos. Así, tal y como expresa el citado Observatorio:

#### Repercusiones en la creatividad

La piratería puede conducir al éxodo de creadores talentosos, lo que priva a los países de la riqueza que representa la creatividad local.

#### Repercusiones en la diversidad de las expresiones culturales

Quienes se dedican a la piratería se interesan principalmente en una pequeña parte de los álbumes musicales o las películas más populares en el plano internacional y, por lo general, demuestran poco o ningún interés en ofrecer obras de artistas locales.

#### Repercusiones en las industrias culturales y el desarrollo

La piratería destruye los cimientos de las empresas culturales locales e influye de manera negativa en sus relaciones con los asociados extranjeros. Además, la piratería socava la industria legal, que no puede competir de manera justa con los bajos precios derivados de la actividad ilícita. De esa manera, obstaculiza no sólo el desarrollo de las industrias culturales, sino también el desarrollo económico en general, ya que las empresas no pueden crecer y extenderse de manera sostenible.

#### Repercusiones en el empleo

En términos sociales, el daño que sufren las empresas debido al efecto nocivo de la piratería se refleja en los empleos de las industrias creativas. Los productos pirateados llevan a un estancamiento de la industria legítima, que a su vez ofrece menos empleos.

#### Repercusiones en la inversión extranjera

Las inversiones en el sector cultural de un país pueden ser importantes y duraderas cuando los inversores encuentran un sistema adecuado de derecho de autor, así como un verdadero respeto del mismo. Si falta alguna variable de esta fórmula, el país

pierde la capacidad de atraer a esas inversiones y desarrollar sus propias industrias culturales, junto con los beneficios complementarios del aumento de oportunidades de empleo, creación de riqueza e ingresos fiscales.

Por consiguiente, todos los avances que se den para garantizar la protección del derecho a la propiedad intelectual y el derecho al desarrollo de las capacidades creativas individuales y colectivas, merecen el indiscutible elogio y reconocimiento por parte de esta Institución del Defensor del Pueblo Andaluz.

No obstante lo anterior, la necesidad de protección de estos derechos frente a las injerencias que se puedan provocar mediante el uso fraudulento de las tecnologías de la información y de la comunicación no debe conllevar la condena y el repudio de estas nuevas formas de comunicación.

Muy al contrario, se nos antojan altamente relevantes las posibilidades que estas tecnologías ofrecen para el mundo de la creación artística, de su promoción y de su difusión.

Y es que no son pocos los ejemplos de creadores que han hecho de Internet su principal canal de promoción y el medio para triunfar en el mundo de la cultura.

Baste traer a colación el caso del escritor brasileño Paulo Coelho, uno de los autores más vendidos del mundo que en el 2012 hizo pública su alianza con The Pirate Bay, una de las 'webs' más populares de intercambio de enlaces 'torrents'.

A este respecto, el brasileño ha dicho que la citada página web constituye un "interesante sistema para promover la cultura", añadiendo: "Tan pronto como supe de esto, decidí participar. Muchos de mis libros están allí y, como dije en otro post sobre la SOPA, las ventas físicas de mis libros están creciendo desde que mis lectores los cuelgan en los sitios de P2P. Sois bienvenidos para bajaros mis libros de forma gratuita y, si os gustan, compraros una copia física. Ésta es la forma de decirle a la industria que la codicia no conduce a ningún sitio".

Y al parecer, las cifras hablan por sí solas. En este sentido, cuando el escritor describe el caso de sus libros en Rusia indica que cuando en 1999 visitó ese país sólo había vendido 3.000 copias de su libro 'El alquimista' y comprobó la existencia de ediciones piratas de su obra. Ante tal circunstancia, colgó en su web estas ediciones piratas y, para sorpresa de propios y extraños, el año 2000 la cifra de ventas había subido hasta 10.000, que se transformaron en un millón en 2002 y que en 2012 alcanzaron los 12 millones.

Otro ejemplo de triunfo a partir de las tecnologías digitales lo tenemos en nuestras propias fronteras andaluzas. Es el caso del compositor y cantante malagueño Pablo Alborán.

Según se indica en su página web, "Pablo Alborán comenzó a darse a conocer en YouTube cantando sus canciones sentado en el sofá blanco de su casa. Poco después recorría con su guitarra los clubs de toda España. El boca a boca y las redes sociales hicieron que antes de publicar su primer álbum, sus fans ya lo estuvieran esperando. En 2011 dio más de 60 conciertos, comenzando en los escenarios más pequeños y cerrando el año colgando el "No hay entradas" en el Palacio de Deportes de Madrid ante 15.000 espectadores. La historia es tan sencilla como atípica y se ha desarrollado por encima de los éxitos, las cifras de venta, el marketing y los nº1, porque han sido sus seguidores los que han impulsado a Pablo Alborán a convertirse en un artista de referencia".

Estos ejemplos deben provocar una profunda reflexión en el mundo de la cultura, y es que en la era digital, los sistemas de producción, distribución y promoción se han visto absolutamente alterados con respecto a los que han estado vigentes durante muchas décadas.

Así, una adaptación a las nuevas realidades culturales y tecnológicas permitiría hacer de las redes sociales y de los nuevos sistemas de comunicación digital unos aliados para la cultura y no unos enemigos de ésta.

En definitiva, a nuestro juicio el derecho a la propiedad intelectual no está necesariamente reñido con el empleo de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, por lo que no resulta de justicia demonizarlas, haciéndolas responsables de todos los problemas que padece el mundo de la cultura.

Abogamos por tanto por iniciativas y fórmulas que permitan reconciliar el conflicto surgido. Lo contrario supondría remar contracorriente, pretendiendo ser ajeno a la propia realidad de que nos circunda.

### **Extensión del servicio de comedor escolar para el alumnado en situación de especial vulnerabilidad.**

La Constitución establece una extensa tabla de derechos y libertades, pero las referencias explícitas a los derechos de la infancia que en ella encontramos son escasas, si bien, hemos de entender que niño y niña son titulares de todos los derechos del Título, salvo aquellos que, por su naturaleza, excluyan tal posibilidad al estar taxativamente establecido un titular distinto y concreto. En el Capítulo III del mencionado Título, bajo la denominación genérica de «Principios rectores de la política social y económica», la Carta Magna incluye como primer artículo el 39 donde se recoge la obligación de los poderes públicos de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, su vigente Estatuto de Autonomía (artículo 18) dispone que las personas menores de edad tienen derecho a recibir de los poderes públicos de Andalucía la protección y atención integral necesarias para el desarrollo de su personalidad y para su bienestar en el ámbito familiar, escolar y social, y también a percibir las prestaciones sociales que establezcan las leyes.

Esta especial protección a las personas menores de edad queda reflejada, como no podía ser de otro modo, en la Ley 1/1998, de 20 de abril, de los Derechos y Atención al Menor en Andalucía, la cual reitera que los poderes públicos de nuestra Comunidad Autónoma otorgarán la protección y asistencia necesarias a la familia para que puedan asumir plenamente sus responsabilidades como grupo y medio natural para el adecuado crecimiento y bienestar de los menores, y a tal efecto, deben promover las iniciativas sociales cuya labor suponga facilitar las condiciones adecuadas para el ejercicio de los derechos de los menores de edad. Además, la Ley andaluza contempla el apoyo económico a las familias que carezcan de recursos suficientes. Una acción que habrá de concretarse a través de ayudas económicas de carácter preventivo y temporal para la atención de las necesidades básicas de los niños y niñas que dependan de aquellas familias.

Desde que la crisis económica comenzó a hacer estragos en la vida de los ciudadanos, y especialmente en los menores de edad, hemos dedicado gran parte de nuestra actividad a poner de relieve el impacto que esta coyuntura económica está



ocasionando en muchas familias con niños y niñas a su cargo. Esta adversa situación, y su persistencia en el tiempo, ha determinado un importante incremento de unidades familiares que en nuestra Comunidad Autónoma se encuentran por debajo del umbral de pobreza, cuando no, en el peor de los casos, viven en hogares con privación material severa.

Nuestra Institución, como garante de derechos, en estos años de crisis, no se ha limitado a denunciar la situación y describir la realidad conforme a la fotografía que nos permite plasmar la experiencia adquirida en nuestro trabajo cotidiano, sino que, por el contrario, ha tenido la oportunidad de proponer a los poderes públicos medidas que contribuyan a paliar, en la medida de lo posible, los nefastos efectos que la actual coyuntura económica está ocasionando a los miembros de las unidades familiares. Estas acciones que hemos demandado han tenido y tienen su fundamento en la especial protección a la que tienen derecho las familias con hijos menores a cargo y que, como hemos tenido ocasión de comprobar, se encuentra contemplada en diversos textos legales, tanto de ámbito estatal como autonómico.

A la hora de proponer o sugerir determinadas actividades a las Administraciones con los fines señalados hemos procurado ser realistas y consecuentes. Y así, no somos ajenos a que en tiempos de profunda crisis económica la racionalización del gasto debe ser una máxima en la actuación de los poderes públicos. Pero precisamente por ello, porque ahora los ciudadanos precisan de más ayudas y servicios, las Administraciones, en un ejercicio responsable de sus competencias, están llamadas a priorizar adecuadamente el destino de los fondos públicos para atender y cubrir las necesidades básicas de quienes se encuentren en situación de especial vulnerabilidad.

En los últimos Informes presentados al Parlamento dedicamos una parte sustancial de los mismos a describir algunos de los problemas suscitados en materia educativa como consecuencia de la adversa situación económica que atravesamos. Lamentablemente en esta Memoria hay que aludir, una vez más, a la afectación de la crisis económica al ámbito educativo y las consecuencias que de ello se han derivado. Sin embargo, en este apartado nos detenemos en analizar cómo determinados servicios educativos se perfilan como herramientas indispensables para aplicar determinadas políticas sociales. De todos estos servicios, centramos nuestro análisis en el comedor escolar.

Ciertamente el servicio de comedor escolar trasciende del ámbito educativo, y pasa de ser un recurso para solventar problemas de conciliación de la vida familiar y laboral, a ser un instrumento capital para la aplicación de las políticas de equidad educativa en aquellas zonas que se caracterizan por su alto grado de desestructuración y vulnerabilidad social. Y si en épocas anteriores el comedor en los centros escolares ha contribuido a luchar contra las desigualdades, en la actual coyuntura económica el servicio de comedor se perfila más necesarios si cabe. Es así que justamente en estos momentos es cuando la Administración educativa debe potenciar y ampliar la cobertura de los servicios de comedores escolares y hacerla extensiva al mayor número de niños y niñas que lo necesiten.

En este contexto, a lo largo de 2013 hemos desarrollado dos singulares actuaciones que han tenido como protagonista el servicio señalado, en la creencia que las medidas que la Institución propone contribuyen a ampliar la función compensatoria de los comedores escolares facilitando su acceso, durante el mayor número de días posible, a los alumnos más necesitados, es decir, a aquellos que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad o de exclusión social.

En primer lugar aludimos a una propuesta ya anunciada por el titular de la Institución en distintas comparecencias ante el Parlamento de Andalucía. Nos referimos a la posibilidad de ampliar el servicio de comedor en periodo no lectivo para el alumnado en situación de pobreza.

Muchos de los centros escolares andaluces, tanto públicos como concertados, se encuentran en barrios obreros, y con un bajo nivel de renta o en zonas marginales. Barrios donde el desempleo se está cebando con especial intensidad. Además, la crisis económica no entiende de clases sociales, y está ocasionando estragos en familias normalizadas que en épocas anteriores gozaban de ciertas comodidades, y que en estos momentos ni siquiera pueden cubrir sus gastos para llegar a final de mes. Unas familias que antes nunca habían precisado recurrir a los sistemas de protección social y ahora se ven abocadas a ello.

Pues bien, estamos plenamente convencidos de que este servicio educativo debe tener un papel prioritario en el actual escenario socioeconómico y ayudar a dar respuesta a las situaciones de emergencia social que se están produciendo cada vez con mayor intensidad en nuestra Comunidad Autónoma.

El carácter compensatorio del servicio de comedor escolar, como apuntamos, debe ser aún más ambicioso. No basta con ser un instrumento de conciliación de la vida familiar y laboral. No basta con facilitar su acceso ofreciendo a las familias una reducción de los precios públicos del coste del servicio. En nuestro criterio, teniendo en cuenta la actual situación, la oferta del servicio debe ser ampliada a los periodos en los que no existe actividad académica, especialmente en los meses estivales, asegurando que los niños y niñas más desfavorecidos y cuyas familias se encuentran en situación de pobreza reciban al menos una vez al día –precisamente cuando hacen uso del comedor escolar- una alimentación equilibrada.

En el momento de nuestra propuesta -allá por el mes de abril- no éramos ajenos a su magnitud y trascendencia. Del mismo modo que entendíamos que esta acción no podía ser abordada de modo exclusivo por la Administración educativa. En efecto, la acción compensatoria que proponíamos formalmente debía abordarse desde la corresponsabilidad y colaboración de distintas Administraciones. A nuestro juicio, la puesta en práctica de esta medida conllevaba la máxima coordinación entre la entonces Consejería de Educación, Consejería de Salud y Bienestar Social, y los Ayuntamientos de los municipios donde se ubican los colegios que pudieran verse beneficiados por la medida.

Mientras tanto -mayo de 2013- entró en vigor el Decreto-Ley 7/2013, de 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía (BOJA nº 85, de 3 de mayo), el cual crea la Red de Solidaridad y Garantía Alimentaria de Andalucía como una fórmula de cooperación estable, colaborativa y de adhesión voluntaria que permita articular las actuaciones de las distintas Administraciones públicas y de las organizaciones, entidades y agentes sociales y económicos que puedan contribuir a los objetivos, entre otros, de la solidaridad.

Además, el Decreto-Ley aprueba el Plan Extraordinario de Solidaridad y Garantía Alimentaria para el año 2013, con el fin de garantizar las necesidades de alimentación básicas de personas y familias en exclusión social o en riesgo de estarlo, siendo una de sus actuaciones (artículo 48) el refuerzo de la alimentación infantil en los centros docentes públicos de Andalucía. Se pretende garantizar, en los casos en que existan comedores escolares, que además del almuerzo, se pueda suministrar a los niños

que se encuentren en situación de exclusión social o riesgo de padecerlo, el desayuno y la merienda, de tal forma que se proporcionen tres comidas diarias.

Para complementar esta medida, la norma atribuye a la entonces Consejería de Salud y Bienestar Social la misión de articular los protocolos necesarios para determinar las personas a las que se garantice esta prestación, siendo necesario un informe de los Servicios Sociales Comunitarios correspondientes al ámbito territorial del respectivo centro educativo.

En desarrollo del mencionado Decreto-Ley 7/2013 se promulga la Orden de 22 de mayo de la citada Consejería, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva para el apoyo a la Red de Solidaridad y Garantía Alimentaria, que tiene por objeto, entre otros, la financiación de las actuaciones dirigidas a la asistencia de alimentos durante el periodo de vacaciones fuera del calendario escolar para aquellos menores que vivan en Zonas de Necesidades de Transformación Social.

Por último, se aprueba el Protocolo de actuación para la ejecución del Programa de Refuerzo de la alimentación infantil en los colegios públicos de Andalucía de Educación infantil y primaria. Se trata de un documento que establece el itinerario procedimental que han de seguir los profesionales de los Servicios Sociales Comunitarios para comunicar a la Consejería de Educación los menores que se encuentran en situación de exclusión social o riesgo de padecerla.

Tras la aprobación de los Programas para el año 2103 y los instrumentos jurídicos necesarios para su desarrollo, el panorama de las ayudas establecidas para el servicio de comedores escolares en el ámbito andaluz queda dibujado del siguiente modo: Por un lado se mantienen las bonificaciones de los precios públicos por el coste del servicio para las familias en función de su nivel de ingresos; y, por otro, se proporciona refuerzo alimentario (desayuno y merienda) al alumnado escolarizado en los centros escolares públicos de Educación infantil y primaria que se encuentren en situación de exclusión social o en riesgo de padecerla. A lo anterior se une que, en los periodos de vacaciones fuera del calendario escolar en 2013, las entidades privadas sin ánimo de lucro que hubieran sido beneficiarias de las subvenciones correspondientes, se encargarían de preparar y repartir alimentos a los niños y niñas que viven en Zonas con Necesidades de Transformación Social.

La puesta en práctica de las medidas contempladas en el Decreto-Ley 7/2013, por lo que respecta a la Red de Garantía Alimentaria no estuvo exentas de dificultades dada la premura con la que tuvieron que ejecutarse. Baste recordar que las acciones se crean en el mes de mayo, fecha muy próxima a la finalización del curso escolar, por lo que toda la maquinaria para garantizar la alimentación a los menores en zonas de Transformación Social hubo de ponerse en funcionamiento en un escaso periodo de tiempo, lo que supuso un notable esfuerzo no solo para las Administraciones sino también y especialmente para las entidades encargadas de desarrollar el Programa.

El resultado final ha sido que en el periodo de julio y agosto de 2013 se han beneficiado del Programa de Refuerzo de la Alimentación Infantil un total de 4.004 menores que viven en Zonas con Necesidades de Transformación Social en nuestra Comunidad Autónoma.

Así las cosas, esta Institución no puede por menos que congratularse de que la Administración pública andaluza haya puesto en práctica medidas concretas -como

veníamos reclamando- para potenciar acciones que permitan a los menores en situación de riesgo acceder a una alimentación adecuada, del mismo modo que mostramos nuestra satisfacción por el hecho de que dichas actuaciones hayan sido recogido en una norma jurídica con la correspondiente dotación presupuestaria.

Ahora bien, a pesar del indiscutible esfuerzo realizado por las Administraciones andaluzas así como de las bondades de las medidas adoptadas, y siendo conscientes del contexto económico actual que afecta no solo a los ciudadanos sino a la propia Administración, desde esta Defensoría consideramos oportuno formular una serie de propuesta para su valoración que, en caso de ser aceptadas, podrían ser incluidas en el futuro Plan Extraordinario de Solidaridad y Garantía Alimentaria para 2014, en el supuesto de que este fuese aprobado.

En primer lugar, hemos de centrarnos en la población atendida. Conforme a lo establecido en el Decreto-Ley 7/2013, el refuerzo alimentario al que aludimos solo se extiende a alumnos que estén escolarizados en centros que impartan Educación infantil y Educación primaria. Significa ello que, como máximo, la edad de los niños que se benefician de la ayuda es entre los 10 y 12 años, por lo que queda fuera del ámbito de actuación un importante número de niños y niñas que, en plena etapa de crecimiento y desarrollo, en plena adolescencia, no se benefician de las ayudas alimentarias ofertadas en los centros escolares (desayuno y merienda), aun cuando se encuentren en situación de exclusión social o en riesgo de estarlo.

Pero además, hemos de recordar que el refuerzo en la alimentación que establece el Plan señalado solo se contempla para los colegios de titularidad pública, quedando excluidos, por consiguiente, todos los centros concertados de Andalucía.

Sobre esta cuestión, nuestra Institución viene expresando desde hace años su criterio de que determinados servicios a favor del alumnado deben hacerse extensivo a todos los niños y niñas escolarizados en centros docentes andaluces sostenidos con fondos públicos, con independencia de su titularidad. Y así, en reiteradas ocasiones hemos recordado que algunos de los centros escolares concertados se ubican en zonas marginales o deprimidas, y en los cuales, el comedor escolar se convierte, más si cabe, en un recurso social que trasciende del ámbito puramente educativo.

Existe una creencia, no acertada desde nuestro punto de vista, de que la escolarización de los menores en un centro concertado es sinónimo de un cierto nivel de renta o poder adquisitivo familiar. Pero ello no siempre es así. Muchos de estos colegios están ubicados en barrios obreros o zonas deprimidas, y su alumnado proviene de familias con un nivel socio económico bajo o muy bajo.

Además, la decisión de padres y madres de escolarizar a sus hijos en centros de estas características no necesariamente está relacionada con convicciones religiosas o con los idearios del colegio, a veces las razones hay que encontrarlas, en más ocasiones de las imaginables, en otros aspectos como la proximidad con el domicilio familiar o la existencia de servicios complementarios.

Sea como fuere, lo que resulta incuestionable es que la persistente crisis económica no entiende de clases sociales, y está afectando tanto a familias ya castigadas por la pobreza como a familias normalizadas.

Somos testigos certeros de esta lamentable realidad, unos hechos que avalan algunas organizaciones humanitarias cuando nos corroboran el sustancial incremento de su

actividad para ayudar también a familias normalizadas en otros tiempos, ahora con una escasez palpable de recursos económicos por la ausencia de trabajo de todos los miembros de la unidad familiar, que les impide hacer frente a necesidades tan básicas como una adecuada alimentación para sus hijos.

Todas estas argumentaciones consideramos que avalarían por sí la conveniencia de extender, siempre que se dispongan de los recursos públicos necesarios, los beneficios de futuro Programa del Refuerzo de la Alimentación para 2014 al alumnado escolarizado también en la Educación Secundaria Obligatoria y al que se encuentre escolarizado en centros concertados que se encuentren en situación de exclusión social o riesgo de padecerla.

Somos conscientes de que no resulta tarea fácil nuestra propuesta por las actuales limitaciones presupuestarias y de contención de gasto, pero precisamente por esta nefasta situación y las consecuencias que la misma está ocasionando en muchos niños y niñas andaluces, nos vemos obligados, como Institución garante de derechos de los menores, a demandar un esfuerzo de los poderes públicos para incrementar los niveles de protección de este sector especialmente vulnerable de la sociedad.

Y, finalmente, dentro de este apartado de la Memoria, traemos a colación la segunda actuación de la Defensoría realizada en 2013 que afecta igualmente al servicio de comedor escolar en centros públicos andaluces, la cual tuvo su origen en la denegación por la Administración educativa del derecho a las bonificaciones de los precios públicos del mencionado servicio a aquellas familias cuyos miembros no se encuentran en posesión del Documento Nacional de Identidad o del Número de Identificación de Extranjeros.

Pues bien, el objetivo que persigue la normativa reguladora de la prestación del servicio de comedor escolar, esto es, la Orden de 3 de agosto de 2010, no plantea ningún tipo de dudas: La identificación de la persona solicitante, acción que ha de realizarse presentando el DNI o el NIE en el caso de las personas extranjeras.

Y en este ámbito es donde se encuentra el nudo gordiano de la cuestión, en la identificación de las personas extranjeras en situación irregular. En efecto, conforme al criterio de la Consejería de Educación que hace valer el acceso al beneficio en función de la existencia de un documento identificativo, se está impidiendo a muchas de familias en situación de pobreza y vulnerabilidad social el reconocimiento al derecho de las bonificaciones del coste de comedor y, simultáneamente, el acceso al servicio, ya que un importante número de familias sobre todo formadas por personas extranjeras no podían hacer frente a su pago, resultando que, a la postre, los más perjudicados vuelven a ser los menores.

Sin embargo, la normativa sobre Extranjería no permite que las personas en situación irregular en nuestro país obtengan el Número de Identificación de Extranjeros aun cuando lo soliciten expresamente. Así, el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Extranjería, en su artículo 206, apunta a que este documento deberá ser expedido de oficio por la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, salvo en los casos de los extranjeros que se relacionen con España por razón de intereses económicos, profesionales o sociales, en cuyo supuesto este documento deberá ser solicitado por las personas interesadas siempre que, entre otros requisitos, no se encuentren en situación irregular.

Con fundamento en estos preceptos, los padres y madres que se encuentren en situación irregular, en ningún caso pueden poseer el Número de Identificación de

Extranjeros, y ello a pesar de que demanden un beneficio económico como lo es obtener bonificaciones para sufragar los gastos del comedor escolar.

En estos términos, las unidades familiares en la que uno de sus miembros, o todos ellos, se encuentren en situación irregular nunca podrán beneficiarse de las ayudas que la Administración educativa concede para la participación en el coste de los precios públicos de los servicios complementarios educativos. O dicho de otro modo, los extranjeros en situación irregular que no pueden por ello estar en posesión del Número de Identificación de Extranjeros tienen, a priori y en este ámbito, un tratamiento diferente al resto de los nacionales.

Pues bien, si de lo que se trata es de identificar a la persona solicitante, como parece deducirse de las normas citadas, está claro que el único documento válido para ello es su pasaporte.

Cuestión distinta es el modo en que los extranjeros en situación irregular han de acreditar los ingresos obtenidos para acceder a las bonificaciones. Es evidente que su situación irregular en España les impide realizar cualquier tipo de actividad laboral o profesional en nuestro país, y por tanto, obtener ingresos económicos. De este modo, al menos formalmente, la Agencia Estatal de la Administración Tributaria no podrá facilitar los datos necesarios para cumplimentar la solicitud de bonificación conforme exige la normativa reguladora del servicio de comedor escolar.

Por otro lado, estas unidades familiares, ante la imposibilidad de ejercer y desarrollar una actividad, suelen estar en situación de vulnerabilidad que les hace acreedoras de una específica protección por los poderes públicos. Es cierto que en los casos de dificultad social extrema, como hemos comprobado en la tramitación de algunos expedientes de quejas, las familias compuestas por personas extranjeras en situación irregular fueron valoradas por los Servicios Sociales del Ayuntamiento correspondiente como de grave riesgo, lo que les permitió obtener una bonificación del coste del servicio de comedor del 100 por 100.

No obstante, son muchos los extranjeros en situación irregular, con hijos escolarizados en centros sostenidos con fondos públicos, que están en situación de dificultad, aunque no siempre extrema, para quienes o se les ayuda económicamente a sufragar los costes de los servicios o, simplemente, no pueden acceder a los mismos.

Pero es más. Quien a la postre atiende a las familias, las valora y determina si se encuentra en situación de dificultad social son los Servicios Sociales Comunitarios de los Ayuntamientos. Unos Servicios sobrepasados por el contexto económico ya que es cada vez mayor el número de personas a atender y menores los recursos disponibles como consecuencia de los recortes y restricciones presupuestarias. Estos Servicios se están enfrentando a importantes desafíos para atender al significativo incremento de las familias afectadas por la crisis que está multiplicando las situaciones de emergencia social, el riesgo de pobreza y de exclusión, unido ello a las políticas de austeridad.

El incremento de la actividad que desarrollan los Servicios Sociales de algunos municipios, especialmente castigados por la crisis económica, es una de las razones causantes de la demora en expedir o facilitar los documentos acreditativos de la situación de dificultad social. Hemos tenido conocimiento, aunque no lo hemos podido verificar, que algunos municipios andaluces están emitiendo los señalados certificados con una demora de hasta un año.

En esta tesitura no resulta razonable que las familias deban esperar un considerable plazo de tiempo hasta conseguir la valoración de los Servicios Sociales para que el niño o niña pueda hacer uso del comedor escolar gratuitamente. Por ello entendimos que había que articular un mecanismo que permitiera a los solicitantes acceder a los beneficios económicos sin tener que esperar a obtener el certificado o documento acreditativo de la situación sociofamiliar.

Nuestra propuesta ha sido que, en estos supuestos, bastaría con que el solicitante presentara una declaración jurada con un justificante de la petición formulada ante los Servicios Sociales acreditativo de su situación de dificultad social para tramitar la solicitud de la bonificación del precio público de comedor escolar, de modo que no se haga depender el reconocimiento del beneficio de la mayor o menor carga de trabajo de dichos Servicios.

De esta manera, formulamos una Sugerencia a la Administración educativa para que modifique la normativa de los servicios complementarios en cuanto al reconocimiento del derecho a bonificaciones, de modo que a efectos de la identificación de las personas solicitantes extranjeras en situación irregular, se exija únicamente el pasaporte, y no el Número de Identificación de Extranjeros. Y además que a los solicitantes de las bonificaciones que se encuentren en circunstancias sociofamiliares de grave riesgo, se les permita aportar copia de la petición del reconocimiento de esta situación formulada ante los Servicios Sociales del Ayuntamiento de residencia, sin necesidad de tener que esperar a obtener la respuesta expresa de los mismos.

Ambos planteamientos fueron aceptados expresamente por la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, lo que ha permitido a un significativo número de menores el acceso a este importante servicio, tan necesario en épocas de crisis como hemos tenido ocasión de comprobar en estas páginas.

## **El derecho a un medio ambiente adecuado.**

Si en el ejercicio anterior dedicamos estas páginas relativas al derecho a un medio ambiente adecuado a comentar la evaluación de la cuestión ambiental que planteó en su día, primero, la movida y, después, al denominado “*botellón*” y, por último, a las consecuencias de la entrada en vigor de la Ley 7/2006, de 24 de Octubre, sobre potestades administrativas en materia de determinadas actividades de ocio en los espacios abiertos de los municipios de Andalucía (conocida como “*Ley antibolletón*”), en este ejercicio queremos dedicar nuestro comentario a ofrecer una visión que dimana de las cuestiones que durante este periodo han sido objeto de supervisión por esta Institución en el ámbito de este derecho así como a las propuestas para una mejor tutela del mismo.

Decíamos en el documento que elaboramos sobre la incidencia de la crisis en la garantía y disfrute de los derechos constitucionales que la definición y consolidación de un modelo de desarrollo económico sostenible había pasado a ser un objetivo prioritario en la agenda de los poderes públicos. Sirva de ejemplo de ese protagonismo que la “*cuestión ambiental*” está teniendo en las políticas públicas que, sin perjuicio de las previsiones del art. 45 CE, ésta se encuentra muy presente en el Estatuto de Autonomía para Andalucía; de hecho, el mismo dedica a este derecho todo un Título, el VII, e incluye otras menciones, en distintos preceptos y al margen de éste, como el art. 9 (Derechos); art. 10 (Objetivos básicos de la Comunidad Autónoma, aptdo. 3, 7º); art. 28 (Medio Ambiente); art. 36 (Deberes), aptdo. 1.b); art. 57 (Medio Ambiente, espacios protegidos y sostenibilidad) y 92 (Competencias

propias de los municipios). Ello sin perjuicio de los preceptos que hacen referencia a la sostenibilidad, como los arts. 56.1 (Vivienda y sostenibilidad), 10.3.5º (Prestación de los recursos bajo el principio de sostenibilidad) o la necesidad de hacer un uso sostenible de los recursos como el art. 37.1.19º (Principios rectores en relación con el consumo), art. 48 (Agricultura, ganadería, pesca y desarrollo rural), art. 157.2.1º (Principios y objetivos básicos de la política económica), art. 196 (uso sostenible de los recursos naturales), art. 197 (Producción y desarrollo sostenible), art. 202 (Desarrollo rural), art. 203 (Uso efectivo del suelo y sistemas integrales de transporte), art. 204 (Utilización racional de los recursos energéticos).

Ahora bien, esa conciencia y necesidad de cambio, unida a las limitaciones presupuestarias y de inversión, parece que encuadran el escenario económico y social en el que hay que actuar para afrontar estos retos. De ahí que haya que buscar nuevas respuestas a viejos problemas y nuevos retos y que, por tanto, la innovación, la eficiencia y la aplicación inteligente de las TIC sean el motor que, necesariamente, ha de impulsar el cambio.

En efecto, la crisis económica condiciona en sentido negativo la puesta en marcha y el impulso a políticas de sostenibilidad, pero también tiene el efecto positivo de que nos conciencia, primero, de la gravedad de la situación y, segundo, de la necesidad de impulsar un cambio de rumbo desde nuevos postulados y con una economía de medios en los que la información y la prevención de riesgos adquieren un singular protagonismo.

Así, si como hemos señalado en el ámbito de la ordenación del territorio y del urbanismo, la legislación y la nueva aptitud obligan a apostar por las políticas de rehabilitación, regeneración y de renovación urbana, así como por una decidida protección del litoral en los espacios vírgenes del mismo, es decir, si se aprovecha la crisis para evitar modelos de ocupación y ensanche y optimizar la reutilización de la ciudad heredada, en lo que concierne a la contaminación atmosférica también se están dando unos usos nuevos consecuentes.

Así, la factura energética, la emisión de gases de efecto invernadero, la contaminación atmosférica por efecto de la presencia de elementos que afectan a la salud y, en última instancia, la lucha contra el cambio climático, están demandando, en tiempos de crisis, un giro hacia el uso de energías renovables, una reducción sostenible de su consumo, la apuesta por la eficiencia energética y, todo ello, dentro de un uso inteligente de las TIC.

De todos estos aspectos destacamos cómo la factura energética, en un escenario de crisis, está condicionando la utilización del vehículo privado de motor; se efectúa un uso más prudente de los sistemas de climatización; ha aumentado la conciencia sobre la repercusión de la factura eléctrica (que había crecido desmesuradamente) en la economía doméstica, en cuyo seno hay, además, una mayor conciencia de la incidencia de la actividad humana en la contaminación; se ha producido una clara reducción de la actividad industrial; se han realizado grandes inversiones en energías renovables; se ha comenzado a exigir el certificado de eficiencia energética para determinadas transmisiones inmobiliarias, etc.

Creemos, en suma, que todo ello tiene una importante incidencia en el avance hacia la convergencia en las exigencias de Kioto, que tiene el efecto añadido de estar generando *“una cultura del ahorro energético”* en nuestro actuar cotidiano.

En lo que concierne al objetivo de la Unión Europea, que han hecho suyo los Estados miembros, de conseguir, para el año 2015, unas infraestructuras que puedan



garantizar el “*buen estado*” de todas las masas de agua existente (es decir, el denominado vertido 0), Andalucía creemos que, por efecto directo de la crisis y el déficit presupuestario existente, no es probable que cumpla ese objetivo, con las consecuencias ambientales (contaminación) y económicas (sanciones) que ello conllevaría.

Pues bien, aunque la situación de crisis ha limitado la financiación de las obras públicas, creemos, aunque no corresponde a esta Institución establecer las prioridades de la planificación de la ejecución de las obras públicas, que uno de los criterios que debe tener muy presente la Administración Autonómica y los Ayuntamientos, además de la relevancia social y para el interés general de la puesta en funcionamiento de las infraestructuras, es la existencia de una obligación «ex lege». En este caso, la Directiva citada y la transposición de su contenido por la normativa estatal y andaluza que parece que obliga, bajo riesgo de sanción, a garantizar ese objetivo que pasa, necesariamente, por la depuración de todas las aguas residuales urbanas.

Esta Institución estará muy atenta y hará un seguimiento del grado de ejecución de las obras hidráulicas contempladas en el Anexo de Infraestructuras de Depuración y Saneamiento del Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 26 de Octubre de 2010, por el que se declaran de interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía las obras hidráulicas destinadas al cumplimiento del objeto de la calidad de las aguas de Andalucía.

En cuanto a la contaminación acústica, se trata también de un ámbito en el que la sensibilización social ha aumentado extraordinariamente en los últimos años, con la consecuencia de que se ha puesto en marcha una serie de instrumentos normativos y técnicos destinados a prevenir, evitar y, en su caso, sancionar, las vulneraciones que se producen por esta causa. Cuestión distinta es que las Administraciones Públicas, singularmente los Ayuntamientos, se hayan dotado, o no, de estos medios técnicos y que los utilicen de manera efectiva.

En la configuración de un marco jurídico de referencia adecuado ha tenido, sin duda y entre otras normas, una incidencia extraordinaria la Directiva 2002/49/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre evaluación y gestión de ruido ambiental, creando los denominados “*mapas estratégicos de ruidos*” como instrumento para garantizar la calidad ambiental.

Andalucía, que cuenta con una amplia batería normativa aprobada con esta finalidad, a la que, a su vez, se han acogido diversos Ayuntamientos, no ha sido, en términos generales, capaz de impedir la permanente y reiterada vulneración de la normativa sobre ruidos, tal y como hemos podido verificar a lo largo del ejercicio 2013.

De un lado, hemos visto en este año cómo se han publicado infinidad de noticias afectantes al ruido ambiental existente en nuestras ciudades, derivados de diversos factores, singularmente en horario diurno y del tráfico rodado. Existen instrumentos medidores adecuados que pueden aportar información para adoptar las medidas reguladoras de tráfico a fin de limitar sus efectos.

Por otro lado, este año también se han publicado en diversas ocasiones en los medios de comunicación noticias sobre la situación límite en la que se encuentran los residentes en diversos puntos de la geografía andaluza que viven en el entorno de negocios de hostelería que, con su actividad interior y, sobre todo, exterior, a través de sus terrazas y veladores, generan un ruido que supone una clara vulneración de los derechos de la ciudadanía.

La incidencia de la crisis en este fenómeno de ocupación del espacio público en el que ofertan sus servicios los negocios de hostelería ofrece un doble aspecto:

- Por un lado, los efectos de la denominada “*Ley antitabaco*” (Ley 42/2010, de 30 de Diciembre de 2010, por la que se modifica la Ley 28/2005, de 26 de Diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco, BOE núm. 318, de 31-12-2010) ha llevado a los hosteleros, para no perder y retener clientes, a extender la oferta de instalaciones y servicios hacia el exterior.

- Por otro lado, la necesidad de atraer clientes y hacer más presente la existencia de los negocios ha traído consigo que, junto a una cartelería que obstaculiza la accesibilidad del espacio peatonal, los negocios se hayan extendido, como mancha de aceite, por esos espacios un día ganados al vehículo de motor para ponerlos a disposición del peatón y hoy, finalmente, entregados a la hostelería, generando un ruido día y noche frente al que la capacidad de reacción de los poderes públicos, con los instrumentos legales existentes, es muy limitada.

Esto, por cuanto es claro que siendo tales lugares, por la concentración de personas, claros emisores de ruidos, la legislación sobre protección contra la contaminación acústica tiene capacidad de respuesta para lo que ocurre dentro del local o para impedir la colocación de equipos de reproducción audiovisual, pero la generación del ruido desde los distintos espacios exteriores reviste una complejidad tal que hace que, en la práctica, los instrumentos técnicos y legales de respuesta, pensados para los supuestos ya comentados, resulten insuficientes e inadecuados, no tanto para medir el nivel de ruido como para imputar el origen del ruido de manera personalizada.

La alternativa existente, que es responder con la denominada “*Ley antibotellón*” (Ley 7/2006, de 24 de Octubre, sobre potestades administrativas en materia de determinadas actividades de ocio en los espacios abiertos de los municipios de Andalucía, BOJA 215, de 7 de Noviembre de 2006), o bien a través de las ordenanzas municipales de convivencia ciudadana, tampoco parecen, por sus resultados, que sean los instrumentos más idóneos, salvo que se produzcan aglomeraciones de personas en lugares no previstos o autorizados para ello y que «pongan en peligro la pacífica convivencia ciudadana» (art. 3 de la citada Ley 7/2006).

Nos queda, pues, la creación y aplicación de mapas de ruidos, la declaración de zonas saturadas, el dar instrucciones a los agentes de la Policía Local para que impidan estas concentraciones, la regulación de horarios de cierre, la limitación temporal del otorgamiento de nuevas licencias, en tanto no se dicten medidas contundentes de eliminación de ruidos, etc. La forma en que se adoptan estas medidas, la presión de los intereses de la hostelería y el rechazo que un cierto sector de la población tienen hacia la aplicación de las mismas limita extraordinariamente su efectividad.

El resultado en el año 2013, hasta ahora y si hacemos un balance serio, es claramente negativo para la protección de los derechos de la ciudadanía frente a la contaminación acústica. Esta Institución no puede sino certificar, desde su experiencia, el rotundo fracaso de los poderes públicos para establecer un sistema legal y unos procedimientos administrativos que garanticen eficazmente algo tan simple como el derecho al descanso, el derecho a la intimidad personal y familiar, el derecho a la inviolabilidad del domicilio, el derecho a la protección de la salud conculcados con tales actuaciones y, asimismo, el derecho a un medio ambiente adecuado.

En cuanto a la movilidad sostenible, si, por un lado, en lo que concierne a la aportación de recursos, también en este ámbito la crisis económica impone sus limitaciones al sector público y, hay que decirlo, también al sector privado, sin embargo ello no ha supuesto, en absoluto, que durante este ejercicio los poderes públicos hayan dejado de adoptar medidas destinadas a potenciar el modelo de una movilidad de transporte sostenible, si bien es cierto que no con la intensidad que hubiera sido deseable.

Sirvan como ejemplo de ello las diversas actuaciones que, en aras a fomentar uno de los medios sostenibles, como es el uso de la bicicleta, han realizado diversos Ayuntamientos creando en unos casos, ampliando en otros, los itinerarios destinados a este vehículo o bien, en una visión más amplia a nivel de Comunidad Autónoma, el denominado “*Plan Andaluz de la Bicicleta*” (el Acuerdo de formulación se aprobó el 11 de Diciembre de 2012, BOJA núm. 5 de 8 de Enero de 2013) que, una vez aprobado, con sus redes urbanas, metropolitanas y autonómica, va a tener, sin duda, una incidencia importante en la disminución de la contaminación sonora, de consumo energético y en contribuir a una mayor calidad atmosférica y, consecuentemente, a las políticas destinadas a impulsar la limitación de efectos derivados del cambio climático.

Es verdad que la incorporación de los vehículos alimentados con energía eléctrica, tanto de uso individual como colectivo, sigue siendo meramente testimonial pese a la infinidad de declaraciones que realizan los poderes públicos sobre los compromisos que van a adquirir en este sentido, siendo, además, los puntos de suministro de esta energía en nuestras ciudades, asimismo, meramente simbólicos, dado el parque móvil existente, pero también lo es que la potenciación del uso peatonal del espacio público, la incorporación de alternativas de movilidad sostenibles por razones, entre otras, de salud, deporte, ocio, etc., de gran parte de la población, que prefiere desplazarse andando, en bicicleta o usando el transporte colectivo, nos permite pensar que, con pequeños pasos, estamos actuando en la dirección correcta.

En todo caso, y a ello nos referiremos posteriormente, echamos en falta en 2013, por el extraordinario resultado que tiene en la relación coste-beneficio en términos ambientales, económicos, de eficiencia, de información para la ciudadanía, etc., una mayor incorporación de las TIC como instrumento de ordenación y regulación del tráfico y, asociado a ello, en términos de medición, prevención y minimización de la contaminación acústica y atmosférica en nuestras vías públicas, pues la configuración de nuestros núcleos de población como “*smartcities*”, parece que no se puede demorar.

Lógicamente, año tras años vemos cómo las redes de información a través de sensores de distinta naturaleza que se incorporan a la gestión de los servicios en las ciudades, redundan en una indudable utilidad para la ciudadanía, pero pensamos que el uso de estas instalaciones, teniendo en cuenta el rendimiento que pueden prestar, no marcha a un ritmo adecuado.

Finalmente, y aunque en modo alguno podemos considerar que estas cuestiones agotan los temas relacionados con la sostenibilidad en los que, de una u otra forma, está incidiendo la crisis, tenemos que hacer mención a cómo la escasez de recursos financieros está afectando gravemente a la ejecución de obras públicas proyectadas y/o puestas en marcha en su día por su interés general. Así, vemos, a veces, que se ha abandonado, literalmente, su ejecución; otras, se han reprogramando las obras, lo que, en la práctica, supone muchas veces no abandonar, pero sí ralentizar, la ejecución de una obra durante años o, incluso, no se han puesto en marcha obras e instalaciones ya terminadas ante el temor de que los costes de explotación supondrán un aumento del déficit presupuestario.

En este año 2013 hemos tenido diversos ejemplos de cómo la crisis económica ha tenido estos efectos en muchas infraestructuras y a ello nos referiremos en el apartado siguiente.

Tal vez el aspecto más positivo que sí puede tener esta situación de crisis es que obliga a “*repensar*” lo planificado en épocas de bonanza, encontrándonos, a veces, que algunas infraestructuras que no eran estrictamente necesarias, al menos en la forma en la que se habían previsto, es probable que se sustituyan por otras alternativas más económicas y más respetuosas con el medio ambiente. Y es que no podemos olvidar que existen diversos ejemplos, a lo largo y ancho de la geografía de este país y de esta comunidad autónoma, de obras “*faraónicas*”, infraestructuras sobredimensionadas, desarrollos de suelos incapaces de recoger inversión alguna, inyecciones de capital público para poner en marcha actuaciones alternativas a sectores económicos en abandono que, en la práctica, no han respondido al objetivo que justificó su ejecución y que, con la visión que actualmente se tiene de la ordenación del territorio y del diseño de las infraestructuras para su articulación, es probable que, aunque los recursos públicos fueran mayores, no se habrían acometido.

Tal y como ya hemos adelantado, los efectos económicos de la crisis están repercutiendo en la puesta en marcha de las políticas sectoriales de ahorro energético, lucha contra la contaminación por residuos, contaminación atmosférica, depuración de vertidos, etc. ya que los recursos económicos son limitados y, en gran medida, el modelo por el que se ha optado, sin perjuicio de la responsabilidad de la sociedad civil, descansa, en extraordinaria medida, en la inversión pública.

Es frecuente que ocurra que los procesos de necesaria reconversión del sector industrial, de los servicios y, en nuestro caso, de la construcción, suelen coincidir justamente con un momento en el que los recursos son muy escasos. Esa debilidad de la economía, que no estaba preparada para el cambio que se avecinaba, exige un esfuerzo extraordinario para buscar cómo afrontar ese necesario cambio desde la innovación y con el apoyo de las TIC, a fin de facilitar la transición hacia un modelo de desarrollo sostenible.

En primer lugar y en cuanto a la contaminación acústica, durante este ejercicio, en unos momentos en los que contamos con unos instrumentos jurídicos muy mejorables pero, en principio, suficientes para responder a bastantes de los supuestos de hechos que provocan una importante contaminación por ruidos, se ha recibido un importante número de quejas motivadas por la presunta violación de derechos constitucionales a causa de los ruidos generados por la instalación de mesas, sillas, veladores, etc., en negocios de hostelería acompañados, además y en no pocas ocasiones, de aparatos de reproducción audiovisual que limitan, o impiden, el descanso de las personas que residen en su entorno.

Nunca hemos tenido más y mejores medios jurídicos y técnicos para controlar el ruido y, tal vez, jamás haya existido una conciencia social tan extendida sobre la indefensión que, de facto, padece la ciudadanía para proteger sus derechos cuando son vulnerados. En ello, muy probablemente, incide la mayor sensibilidad social que existe ante lo que hasta hace poco se consideraba una molestia que se estaba obligado a soportar y hoy se piensa que son derechos los que se están vulnerando con esta contaminación. Sin embargo, en su aplicabilidad práctica, estos medios se están mostrando insuficientes, tal y como se ha apuntado en párrafos anteriores a propósito de la incidencia de la crisis en el fenómeno de ocupación del espacio público, en el que ofertan sus servicios los negocios de hostelería.

Durante el año 2013 han sido muy numerosas las quejas que se han producido por esta causa y hemos podido verificar que el problema ha trascendido en diversas ocasiones a los medios de comunicación.

Al principio de estas líneas que dedicamos a la incidencia de la crisis en los objetivos de sostenibilidad, ya hemos comentado la influencia que la situación económica, potenciada por la "*Ley antitabaco*" ha tenido en la ocupación del espacio público con mesas, sillas y veladores, cartelería, etc., por lo que a ello nos remitimos.

Aquí sólo nos queda decir que desde esta Institución se han dictado, y se continuarán dictando, un sinnúmero de resoluciones y no se dudará, llegado el caso, en instar a la ciudadanía a exigir las responsabilidades patrimoniales y, en su caso, penales que se pudieran derivar de conductas que pudieran ser constitutivas de delito o falta. Las recientes sentencias penales en las que se condenan a los titulares de los negocios de hostelería que, con su actividad, vulneraron gravemente los derechos constitucionales de ciudadanos, abre una esperanza sobre la capacidad de respuesta del sistema jurídico penal español para reaccionar ante hechos de esta naturaleza.

Como ejemplo de las quejas que se han presentado en esta Institución sobre contaminación acústica podemos mencionar entre otras la **queja 11/2004**, la **queja 12/6250**, la **queja 11/6242**, la **queja 12/5630** y la **queja 12/6909**.

En segundo lugar, hay que destacar otro aspecto en el que también se hace presente la incidencia de la crisis y no sólo en relación con las actividades que originan contaminación acústica, sino también con el ejercicio de otras actividades que resultan extraordinariamente molestas, cuando no insalubres como las ganaderas, algunas industriales como pequeños talleres, etc., y respecto de las que algunos Ayuntamientos se están mostrando reacios a intervenir, exigiendo medidas correctoras y, en su caso, a clausurar los locales, porque consideran que esto no haría sino agravar, en una situación de crisis económica, la posición de los empresarios que se podrían ver abocados al despido de sus empleados o al cierre de sus empresas.

Nuestra posición es clara en todos estos supuestos y se han dictado distintas resoluciones cuyo objetivo no es otro que recordar a estos Ayuntamientos que nos encontramos en un estado de derecho, en el que la propia administración, que en su actuación queda plenamente sometida a la Constitución, a la Ley y al Derecho, debe ser la garante de los derechos de la ciudadanía y que cualquier derecho debe de ejercerse de acuerdo con la ley. La reivindicación de los empresarios sobre mayores licencias de apertura, ocupación de la vía pública, extensión de horarios de cierre de establecimientos, etc., por más que sea completamente entendible ante la necesidad de ejercer sus actividades para garantizar la viabilidad de sus negocios, sólo puede ser amparada previo sometimiento siempre a las normas que regulan dicha actividad.

En definitiva, hemos mencionado ya, en bastantes ocasiones, que sólo cabe entender el desarrollo económico bajo el parámetro de la sostenibilidad y, en todo caso, en el marco del estado de derecho y, desde luego, no creemos que se deba apostar en el futuro por la permisividad de las Administraciones Públicas en el ejercicio de las actividades empresariales sin respetar el orden legal establecido.

En lo que concierne al objetivo de Vertido cero para 2015, han tenido una relevancia especial, en este año, las quejas que se han presentado a instancia de parte, aunque también las que hemos abierto de oficio, relacionadas con las dilaciones e incumplimientos que se están produciendo en la programación de las depuradoras y de

otras infraestructuras de saneamiento con objeto de garantizar el “vertido 0” de aguas no depuradas.

En todos estos supuestos, ya lo hemos indicado, la posición de la Institución es clara: admitir a trámite todas aquellas quejas que nos lleguen de las que se desprenda que se están produciendo importantes dilaciones en su construcción, o que las mismas no han sido iniciadas pues es evidente que, sin poner en funcionamiento las EDAR que la propia Comunidad Autónoma había considerado que eran de interés público general, sin afrontar su financiación, va a ser imposible alcanzar el objetivo fijado por la mencionada directiva. Ello, con las consecuencias que se pudieran derivar de índole sancionadora y por supuesto con la evidencia de que todas aquellas evacuaciones de aguas contaminadas que se conoce certeramente que necesitaban canalizarse y tratarse bajo un sistema de depuración, van a continuar haciéndolo y, por tanto, van a seguir deteriorando de forma grave nuestro medio ambiente (**queja 13/2602**, **queja 13/2292** y **queja 13/5017**). En todo caso, está siendo objeto de investigación la aplicación efectiva del canon creado para ayudar a financiar las infraestructuras necesarias, así como su destino, una vez reconocido, a estas inversiones.

Por lo que se refiere a la eliminación de residuos contaminantes, a pesar de la situación de crisis económica y precisamente en coherencia con el discurso que aquí estamos manteniendo, en el sentido de que, sin desarrollo sostenible, no es posible encontrar una salida a la crisis, se han tramitado dos quejas de oficio relacionadas con este problema de primer orden existente en nuestras ciudades. La **queja 13/5016**, con motivo de la retirada de los contenedores de recogida de aceite doméstico usado en la ciudad de Sevilla que había traído consigo que sólo quedaran, como lugares habilitados para su depósito, en una ciudad de más de 700.000 habitantes, los cuatro puntos limpios existentes. Aunque la resolución del acuerdo con la empresa que prestaba este servicio estuviera más que justificada, al no haberse previsto la continuidad de su prestación hasta la adjudicación a una nueva empresa, se creó un vacío en la recogida de estos residuos que, creemos, debió haberse evitado a toda costa.

La **queja 13/1776**, que tramitamos de oficio ante el Ayuntamiento de Granada, no porque consideráramos que fuera un municipio que singularmente estuviera incumpliendo la normativa en relación con el depósito y reciclaje de las pilas y baterías de uso doméstico, que tanta contaminación generan, sino para, a la vista de ciertas noticias aparecidas en prensa sobre las disfuncionalidades que se producían con motivo de ese depósito, conocer su problemática de manera más directa y, a partir de la información que nos facilitara este Ayuntamiento, sin perjuicio de impulsar que en este municipio se den las mayores facilidades posibles para esta finalidad, impulsar que en otros municipios se consideren las actuaciones encaminadas a este fin como prioritarias.

Justamente con este objetivo se refleja esa queja en nuestro informe y la mencionamos también aquí sin perjuicio de la actuación de oficio más global que vamos a hacer tal y como comentaremos en el próximo ejercicio.

En relación con la reforma de la denominada Ley de Tasas en el ámbito e la Administración de Justicia, que ocasiona que las asociaciones ecologistas tengan que afrontar su abono cuando tienen que acudir a los tribunales de justicia, con la importante limitación que ello puede suponer -de hecho supone- para ejercitar la importante labor que realizan en aras a la protección del medio ambiente, tramitamos de oficio la **queja 12/2218** ante la Defensora del Pueblo de las Cortes Generales con motivo de la supresión al acceso gratuito a la justicia de estas entidades que había provocado la aprobación de la mencionada Ley.

En nuestro escrito, después de explicar motivadamente las razones de nuestra intervención, concluíamos manifestando que el objeto de dirigirnos a la mencionada Institución estatal no era otro que trasladarle nuestra muy seria preocupación por el retroceso sobre el camino ya andado que, a nuestro juicio, supone que se impongan determinadas tasas judiciales al acceso a la justicia a quienes han demostrado, ya, una gran eficacia en la defensa y concienciación del derecho a un medio ambiente adecuado para toda la ciudadanía, tal y como han hecho las asociaciones ecologistas hasta la entrada en vigor de la Ley 10/2012, de 20 de Noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses (en lo sucesivo, LTAJ).

De acuerdo con ello y desde esa preocupación y certeza de que va a quedar debilitada la posibilidad de acceder a la justicia de estas asociaciones al tener que abonar las tasas correspondientes, según los litigios, solicitábamos de la Institución Constitucional su colaboración para que, si lo consideraba oportuno, se estudiara proponer una modificación, ya fuera la LTAJ o, si lo consideraba más conveniente, del Anteproyecto de Ley de Asistencia Jurídica Gratuita, destinada a que se contemplara una previsión en ese sentido, con objeto de que pudieran acogerse a las exenciones de tasas judiciales contempladas en la LTAJ aquellas asociaciones de utilidad pública previstas en el art. 32 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de Marzo, que tengan por finalidad la defensa del medio ambiente.

En suma, se trataría de dar, a estos efectos, un mismo tratamiento a las personas jurídicas sin ánimo de lucro que tengan por finalidad de su constitución la protección del derecho reconocido en el art. 45 CE, que el que se prevé dispensar a quienes se encuentran en los supuestos contemplados en el apartado 3 del art. 2 del Anteproyecto de Ley de Asistencia Jurídica Gratuita.

Creemos que, de esta forma, se garantizaría, para toda la ciudadanía, que el extraordinario papel que estas asociaciones han tenido en este país, hasta ahora, en la defensa de ese derecho, pudieran continuar desempeñándolo. Del contenido de este escrito dimos traslado, para su conocimiento, al Consejero de Justicia e Interior de esta Comunidad Autónoma. En la parte correspondiente de este Informe Anual damos cuenta del resultado de nuestras actuaciones.

Ante esta situación, el Defensor del Pueblo Andaluz, a la vista de las quejas tramitadas durante el año 2013, de los derechos sociales y, desde luego, de las exigencias que se derivan de los arts. 45 CE y 28 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, tiene previsto realizar una serie de actuaciones para el año 2014 que resumimos a continuación.

- Respecto del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, en coherencia con la línea que hemos seguido en páginas precedentes, consideramos que al tratarse de un derecho que ampara intereses colectivos y/o difusos resulta obligada una posición proactiva por nuestra parte.

El mandato estatutario que el Defensor del Pueblo Andaluz recibe de los arts. 41 y 128 de la Norma Institucional Básica de Andalucía sólo es posible ejercerlo eficazmente, en el ámbito que nos ocupa, incoando quejas de oficio pues la mayoría de las que se presentan a instancia de parte, con alguna excepción como las presentadas por las asociaciones ecologistas, tienen su motivación última en la presunta vulneración de un derecho o interés legítimo personalizado que el reclamante considera que no ha sido adecuadamente atendido.

De acuerdo con todo ello, en el próximo ejercicio tenemos previsto llevar a cabo las siguientes líneas de actuación en las cuestiones afectantes al Área de Sostenibilidad:

- Impulsar, haciendo un seguimiento exhaustivo y pormenorizado de la ejecución de las infraestructuras de cuya efectiva puesta en funcionamiento depende que se pueda alcanzar el objetivo de las Directivas 2000/60/CE, también denominada Directiva Marco del Agua, de conseguir el “vertido 0” de aguas residuales para el año 2015 de forma que, efectivamente, se garantice el buen estado de todas las masas de aguas de la Comunidad Autónoma para ese año.

Entre nuestras actuaciones de seguimiento está también presente interesarnos por la recaudación del canon creado para financiar estas obras, ya sean de titularidad autonómica o local y por su aplicación a los fines que justifican su imposición.

- Impulsar que se avance, claramente, en la eficiencia a la hora de depositar, recoger y reciclar al menos dos de los residuos contaminantes originados fundamentalmente por su uso en los hogares y comercios. Nos referimos al aceite y las pilas de uso doméstico.

El objeto no es sólo determinar el nivel de recogida de estos residuos, sino también conocer las distintas alternativas que se están utilizando para alcanzar este objetivo, valorar su eficiencia y buenas prácticas y, de acuerdo con todo ello, fijar modelos de actuación con la finalidad de que puedan ser extrapolables y asumidos por los Ayuntamientos de los distintos municipios, a fin de normalizar al máximo los modelos de gestión de tales residuos y facilitar así su depósito y reciclaje. De esta manera, se facilitarán los comportamientos de la ciudadanía al tener claro el “cómo”, el “dónde”, “cuándo” y “con qué finalidad”.

Esta actuación será amplia y alcanzará, al menos, a los municipios de 20.000 habitantes, no descartándose que se extienda a otros residuos de uso doméstico.

- Se va a seguir impulsando, a través de las quejas que recibamos a instancia de parte, de las incoadas de oficio, y mediante nuestra participación en distintos foros, congresos, etc., que la normativa que establece las medidas para prevenir y evitar la contaminación acústica y, singularmente, la relacionada con el ruido originado por establecimientos de hostelería y sus instalaciones anexas se respete. Se trata de una cuestión en la que están en juego, como ya ha puesto de manifiesto la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, importantes derechos de la ciudadanía, algunos de ellos fundamentales, como es el caso, en lo que concierne a nuestra Constitución, del derecho a la intimidad personal y familiar (art. 18 CE), a la protección de la salud (art. 43) y a un medio ambiente adecuado (art. 45).

Sobre esta cuestión no podemos continuar mirando para otro lado, se trata de un problema de primer orden que esta Institución va a afrontar con todos los medios a su alcance durante los próximos años, denunciando en sus intervenciones, no sólo las graves vulneraciones de esta normativa que realizan los infractores, lesionando gravemente los derechos de terceros, sino también la extraordinaria pasividad de tantos y tantos responsables públicos que parece que no acaban de entender que el necesario y legítimo impulso a las actividades de la hostelería, si se quiere que su evolución y desarrollo sea sostenible en el tiempo, exige que su ejercicio sea necesariamente compatible con el respeto a los derechos de la ciudadanía. Una vez más se evidencia que el desarrollo económico, o es sostenible en términos ambientales o, sencillamente, no tiene futuro.



- En cuanto a la ordenación del territorio y el urbanismo y, en gran medida, en conexión con la “*cuestión ambiental*”, esta Institución va a realizar distintas intervenciones a fin de que se valore la oportunidad de mantener unos planeamientos urbanísticos municipales aprobados en gran medida con una óptica de ensanche, cuando se han demostrado las graves disfuncionalidades que ha generado y sigue originando este diseño de ciudad.

Se trata de un modelo mil veces criticado por los responsables públicos y mil veces repetido e imitado en muchos de los planes de ordenación urbanística aprobados en los últimos años. Modelo éste que ha causado una depredación del suelo no urbanizable extraordinaria, un derroche energético enorme y que inevitablemente se va a continuar generando en un futuro por razones de movilidad y una incapacidad demostrada para garantizar el derecho de acceso a una vivienda digna y adecuada de la ciudadanía, lo que no ha impedido que se haya construido un enorme parque inmobiliario que, en gran parte, permanece desocupado.

Justamente por ello, estaremos muy atentos a esta realidad e impulsaremos actuaciones que tengan por objetivo revisar y modificar planes para desclasificar suelo urbanizable cuyo mantenimiento no esté seriamente justificado en términos de racionalidad técnica para cumplir fines de interés general, ni son coherentes con los objetivos de sostenibilidad, interesando, en tales casos, que la planificación urbanística centre sus previsiones en intervenir sobre la ciudad heredada.

En coherencia con esos criterios, insistiremos en nuestras intervenciones a través de quejas, foros, ponencias, etc. en la necesidad de que los planes de vivienda y suelo apuesten, cada vez más, por buscar las respuestas a las necesidades de la población en la reurbanización y la reforma, la rehabilitación y el reciclaje.

- En esta línea, pero también relacionada con la movilidad, continuaremos impulsando, valorando incluso, la posibilidad de realizar una actuación singular sobre esta cuestión, la configuración de un modelo de ciudad accesible, con grandes espacios peatonalizados que tengan conexión e interrelación entre ellos y permitan el acceso a lugares y servicios esenciales para la población y faciliten la movilidad a través de medios de transporte sostenibles y alternativos al uso particular de vehículos de motor.

De acuerdo con ello, se realizarán actuaciones para fomentar el uso de la bicicleta, como transporte limpio, seguro y saludable; la movilidad peatonal por idénticas razones; el transporte colectivo frente al particular y el impulso, dando facilidades reales para ello del uso de los vehículos eléctricos.

Respecto de este último medio de transporte no es preciso recordar aquí las centenares de declaraciones de responsables públicos, durante estos últimos años, y la publicidad desarrollada sobre la apuesta decidida que se iba a realizar, aún en periodo de bonanza económica, por el fomento de estos vehículos propulsados por energía eléctrica, que contrasta con la realidad con la que nos encontramos en el día a día de nuestras ciudades.

- Al mismo tiempo y como impulso hacia la configuración de nuestras ciudades como “*smartcities*” nos interesaremos por la aplicación de las TIC como instrumento que pueda facilitar la movilidad eficiente, el ahorro energético, el control de la contaminación atmosférica y acústica, la regulación del tráfico y la información a la ciudadanía de diversas cuestiones que puedan ser de su interés.

Como hemos dicho en otra parte de este informe, la innovación y la aplicación inteligente de las TIC en todas las cuestiones que estamos tratando en este documento es un factor decisivo para alcanzar la eficiencia en la consecución de los objetivos y facilitar la sostenibilidad de las actuaciones. En definitiva, se trata de que nuestras ciudades andaluzas incorporen, cada vez más, en sus sistemas de gestión de los servicios públicos la tecnología M2M “*de máquina a máquina*”.

- Haremos un seguimiento de la resolución que, a finales del año 2013, ha formulado la Institución dirigida a todos los municipios de más de 20.000 habitantes y a la FAMP con el objetivo de que el dinero que se recaude con motivo de la imposición de sanciones de tráfico se destine a realizar actuaciones en el ámbito de la seguridad vial.

Finalmente, en cuanto a las obras públicas estaremos muy atentos tanto a las quejas individuales como a la información que se publique en los medios de comunicación con objeto de que los recortes y reprogramaciones que tengan lugar, se adopten con el criterio de minimizar al máximo las consecuencias que puedan tener para los derechos de las personas usuarias de estas infraestructuras.

Prestaremos una atención singularizada al deterioro que está afectando, por su inadecuada conservación y mantenimiento, a infraestructuras muy relacionadas con la calidad de vida de la ciudadanía o que suponen un riesgo para su integridad física. Al mismo tiempo, continuaremos realizando cuantas intervenciones sean necesarias con objeto de que las personas que han sido privadas de sus bienes y/o intereses legítimos sean efectivamente indemnizadas a la mayor brevedad posible, evitando las dilaciones intolerables que se están produciendo con motivo de la tramitación de procedimientos de expropiación forzosa.

En todo caso, velaremos porque las infraestructuras que han requerido una gran inversión pública y que están ya terminadas o en una fase muy avanzada se pongan en funcionamiento o se terminen de ejecutar a la mayor brevedad posible o, en último caso, se tomen decisiones al respecto que puedan ser entendidas por la ciudadanía como manifestación de buen gobierno y de buena administración y que, por supuesto, si finalmente tales decisiones traen consigo que no sea posible su puesta en servicio, se exijan las responsabilidades a que haya lugar y se ofrezcan alternativas coherentes para atender las necesidades de la ciudadanía que, en su día, justificaron que se pensara que la respuesta idónea era ejecutar estos proyectos.

## **El derecho a la tutela judicial efectiva y a un proceso judicial con garantías.**

El enunciado de este epígrafe del Informe Anual dedicado a comentar la situación de los derechos constitucionales y estatutarios, dentro del ámbito de la Justicia, ofrece un asunto que durante el año 2013 ha alcanzado la categoría de tema protagonista singular.

Nos referimos a la puesta en vigor de las medidas y disposiciones previstas en la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses.

La llamada Ley de Tasas fue aprobada a finales del año 2012 pero volcó su puesta en vigor a lo largo de 2013, extendiendo sus efectos a lo largo de todo el ejercicio que abarca el relato de este Informe Anual. Y, sin duda, el alcance de las medidas que esta

Ley recoge —y la aplicación práctica que hemos podido recoger en numerosas quejas a lo largo del año— nos motiva sobradamente a situar esta novedad normativa como el elemento que ha condicionado más gravemente el normal funcionamiento de la Administración de Justicia.

Una afectación que no dudamos en ratificar como grave por el impacto generalizado que ha supuesto entre los operadores y responsables que intervienen en el escenario judicial; por supuesto en los propios justiciables; pero también, porque hemos de calificar como grave el impacto provocado en la restricción operada para acceder a los juzgados, tribunales y órganos de la Administración de Justicia.

No podemos en esta ocasión realizar una descripción detallada de la génesis de esta Ley de Tasas, ni de ofrecer una descripción del régimen de estas categoría de ingresos públicos en el ámbito judicial que estaban en vigor con anterioridad a la aprobación de la Ley 10/2012. Pero sí resulta oportuno recordar que la oportunidad de una revisión de las tasas judiciales ha sido un asunto recurrente en la definición de las líneas generales de la acción política en materia de justicia, por lo que cíclicamente ha sido tratado, discutido y estudiado por los sucesivos responsables.

De hecho, como bien han recogido los debates y polémicas suscitados por la Ley de Tasas, los programas iniciales no anunciaban cambios significativos en esta materia. Más bien, se aludía a una voluntad de no aplicar tasas en primera instancia, y aplicarlas en las apelaciones para disuadir prácticas dilatorias indebidas. La realidad ha sido otra y las medidas establecidas por la Ley 10/2012 han supuesto un elemento severamente restrictivo de carácter económico para acceder a la interposición de acciones judiciales.

Tales medidas fueron pronto rebatidas por numerosos operadores jurídicos, agrupados por intereses profesionales, colegiales, asociaciones de jueces y secretarios judiciales; incluso entidades de consumidores y usuarios. Este amplio elenco de instancias cualificadas quiso ver en la Ley comentada un instrumento que, finalmente, afectaba de manera regresiva a los contenidos mínimos recogidos en el artículo 24.1 de la Constitución, calificando la norma como inconstitucional.

Junto a esta reacción de ámbito profesional, también se manifestaron contrarios a la Ley 10/2012 numerosas instituciones políticas. En concreto, las divergencias en torno a la adecuación constitucional de la Ley de Tasas se ha canalizado formalmente en la interposición de cinco recursos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional presentados por las Comunidades Autónomas de Aragón, Cataluña, Canarias y Andalucía, así como por el grupo parlamentario socialista.

Junto a estos recursos, se ha formulado una cuestión de inconstitucionalidad elevada desde la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional; a la vez que la Sala Cuarta del Tribunal Supremo dirigió un acuerdo no jurisdiccional rebatiendo la exigencia de las tasas para admitir los recursos de trabajadores en recursos de suplicación y casación.

Por cuanto respecta al testimonio que esta Institución puede ofrecer de la aplicación de la Ley, ciertamente desde su tramitación ya provocó numerosas quejas y pronunciamientos que, de manera expresa o junto a otros argumentos colaterales, apuntaban al efecto impeditivo que presentaba la liquidación y abono de las cuantías exigidas para interponer todo tipo de acciones judiciales. Del mismo modo, como relatamos en el Informe del ejercicio anterior, también se formularon varias iniciativas y mociones

desde Corporaciones Locales manifestando su opinión contraria a las medidas de la citada Ley 10/2012 de Tasas Judiciales.

Fuimos receptores, y lo seguimos siendo, de estas inquietudes y definimos nuestra respuesta conforme establece la Ley reguladora de la Institución, remitiendo expresamente al Defensor del Pueblo Estatal las peticiones para interponer recurso de inconstitucionalidad que nos fueron dirigidas. De igual modo, permanecemos atentos a otras iniciativas de instituciones que ostentan la legitimidad para interponer dicho recurso ante el Constitucional, que finalmente se concretaron por las cinco instituciones indicadas anteriormente.

La Defensora del Pueblo, finalmente, concluyó no formular recurso. En febrero de 2013 emitió una Recomendación ante el Ministerio de Justicia proponiendo la moderación del ámbito de aplicación de la Ley de Tasas y la minoración de sus cuantías en diversos supuestos que, en lo sustancial, fue aceptada por el Gobierno Central. Estas limitaciones fueron aprobadas mediante Real Decreto-Ley 3/2013, de 22 de febrero, de reforma de las tasas judiciales.

Así las cosas, la Ley 10/2012 ha impuesto unos costes manifiestos entre los ciudadanos a la hora de litigar y con evidentes impactos en el funcionamiento de la Administración de Justicia. Sus objetivos basados en fijar una contribución por los usuarios al sostenimiento de los costes efectivos de la actividad judicial no parece que se hayan cuantificado con criterios de proporcionalidad y su efecto recaudatorio dista mucho de concordar con las sucesivas previsiones que se han ido anunciando.

Sí podemos trasladar la evidencia descrita en las quejas recibidas de que el objetivo de minorar la litigiosidad temeraria no ha quedado acreditado. Y es que el efecto disuasorio a la hora de litigar temerariamente o de forma dilatoria sigue dependiendo de la capacidad económica del promotor. Quien puede pagar la tasa recurrirá dilatoriamente sin importarle en exceso la solidez de su pretensión. Por el contrario, la fundamentación de una iniciativa judicial corre el riesgo injusto de diluirse si el interesado sufre la incapacidad económica de soportar la tasa.

En suma, la aplicación normativa del principio de contribución a los costes del servicio a cargo de sus usuarios se ha plasmado en una norma que, sin aguardar consenso alguno, fue aprobada con una severa oposición de los principales operadores jurídicos. Su puesta en práctica soportó algunos ejemplos de improvisación poco acordes con la imprescindible programación que esta norma exigía; sus contenidos apenas se mantuvieron vigentes unas semanas cuando se redujeron apresuradamente mediante decreto-ley; y, al día de la fecha, queda pendiente un ejercicio de evaluación de sus proclamados objetivos.

El análisis final de la Ley 10/2012 de Tasas Judiciales en orden a su adecuación a los límites constitucionales lo fijará el Tribunal Constitucional cuando dicte su esperada sentencia que, confiemos, no se demore en exceso.

## **El derecho a la vivienda.**

El derecho a la vivienda recogido en la Constitución y el Estatuto de Autonomía no garantiza el acceso a una vivienda en régimen de propiedad, pero sí obliga a los poderes públicos a favorecer el acceso a este derecho, mediante la promoción pública, la concesión

de ayudas a través de Planes de Vivienda tanto estatales como autonómicos o con la adopción de medidas de carácter urbanístico.

En el marco de una de estas obligaciones, la de favorecer el acceso a la vivienda mediante la concesión de ayudas a través de los Planes de Vivienda, es en donde se enmarcan todas las medidas de fomento de concesión de ayudas económicas y subvenciones públicas que se han establecido a lo largo de las últimas décadas en los sucesivos Planes plurianuales de Vivienda y Suelo que se han venido aprobando tanto por el Gobierno de la Nación como por el Autonómico.

Pues bien, en esta Defensoría, a lo largo del año 2012 y de todo el año 2013, se han presentado muchas quejas basadas en la supresión de las ayudas a la subsidiación de los préstamos convenidos contenidas tanto en el Decreto 2066/2008, de 12 de Diciembre, por el que se regulaba el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, como en la denegación de las ampliaciones o prórrogas de estas ayudas concedidas al amparo de Planes de vivienda anteriores.

En el relato de muchas de ellas, las que habían venido siendo personas beneficiarias, describían con dramatismo cómo su supresión, iba a hacer mucho más difícil el que pudieran seguir atendiendo sus obligaciones de pago del préstamo hipotecario concedido en su día para la adquisición de su vivienda, debido al generalizado empeoramiento de las circunstancias económicas familiares a causa de la persistente crisis económica.

La supresión a la que nos venimos refiriendo, fue operada por el artículo 35 del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de Julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad que disponía lo siguiente:

«Artículo 35. Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012.

A partir de la entrada en vigor de este Real Decreto-ley quedan suprimidas las ayudas de subsidiación de préstamos contenidas en el Real Decreto 2066/2008, de 12 de Diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012. Así mismo no se reconocerán aquellas solicitudes que estén en tramitación y que no hayan sido objeto de concesión por parte de la Comunidad Autónoma».

De acuerdo con lo previsto en su disposición final decimoquinta, esta norma entró en vigor el 15 de Julio de 2012, día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

El artículo 43.3 del Real Decreto 2066/2008, de 12 de Diciembre, establecía que la subsidiación correspondiente a los prestatarios con ingresos familiares no superiores a 2,5 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples, se concederá por un período de cinco años y podrá ser ampliada por el mismo importe inicialmente concedido, por otro período de la misma duración máxima.

La ampliación del período de subsidiación exigirá que el beneficiario de esta ayuda solicite la ampliación y acredite, dentro del quinto año del primer período, que sigue reuniendo las condiciones que le hacen acreedor a la subsidiación que le fue concedida.

Estaba claro en virtud de esta disposición que las ampliaciones o prórrogas de las ayudas a la subsidiación de intereses concedidas al amparo del Plan Estatal de Vivienda

y Rehabilitación 2009-2012, habían quedado suprimidas por este Real Decreto Ley, por lo que las denegaciones de estas concretas solicitudes de renovación o prórroga, efectuadas por la Administración autonómica, eran conforme a derecho.

No obstante, a partir de esta norma, surgió la duda de si la supresión de ayudas contemplada en la misma afectaba a las solicitudes de ampliación del período de subsidiación de los préstamos convenidos obtenidos por las personas compradoras de viviendas protegidas al amparo de los planes estatales de vivienda anteriores al Plan 2009-2012, al ser este el único que se citaba expresamente en el referido artículo 35. De hecho, algunas Comunidades Autónomas siguieron reconociéndolas a pesar de los criterios interpretativos del Ministerio de Fomento.

Como decíamos, otros Planes anteriores de vivienda también reconocían esta ayuda, así el artículo 23 del Real Decreto 801/2005, de 1 de Julio, por el que se aprobó el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda, disponía lo siguiente:

“Artículo 23. Subsidiación préstamos convenidos para compradores. 1. El Ministerio de Vivienda subsidiará los préstamos convenidos obtenidos por los compradores de viviendas protegidas de nueva construcción para venta, de régimen especial y de precio general, acogidos al sistema de financiación para primer acceso en propiedad en la cuantía y por los períodos que a continuación se indican:

a) 82 euros al año, por cada 10.000 euros de préstamo, durante un máximo de diez años, cuando los ingresos familiares no excedan de 2,5 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples.

b) 48 euros al año, por cada 10.000 euros de préstamo, durante un máximo de cinco años, cuando los ingresos familiares sean superiores a 2,5 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples y no excedan de 3,5 veces dicho indicador.

Este sistema de subsidiación es compatible con la obtención de la ayuda estatal directa a la entrada”.

Por su parte, el artículo 18.2 del Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005, preveía dos modalidades de subsidiación, según fuese compatible o no con la ayuda estatal directa a la entrada y también preveía la ampliación del período inicial de cinco años subsidiación de los préstamos cualificados obtenidos por los adquirentes de viviendas protegidas, por otros cinco de duración máxima.

Por otra parte, se produjo el hecho de que algunas Comunidades Autónomas siguieron emitiendo resoluciones estimatorias de solicitudes de ampliación o prórroga, al considerar que era lo correcto.

El gran número de las quejas recibidas sobre esta materia por la ciudadanía andaluza, hizo que nos dirigiéramos en demanda de información a las Delegaciones Territoriales competentes de la Consejería de Fomento y Vivienda, al objeto de conocer el contenido de la actuación de la Administración autonómica en la tramitación y resolución de las solicitudes de ampliación del período inicial de subsidiación recibidas.

En este sentido la Consejería de Fomento y Vivienda, junto con sus informes nos enviaba las respuestas que daba a las personas interesadas en la resolución de los recursos de alzada formulados por las mismas contra la denegación de las solicitudes de prórroga de la subsidiación, en las que se hacía constar expresamente lo siguiente:

*“3.- El artículo 35 del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, en donde se suprimen las ayudas de subsidiación para la adquisición de viviendas protegida, afectando dicha medida a todas las solicitudes no resueltas a la entrada en vigor del citado Real Decreto Ley.*

*Alega, la parte recurrente, que se revise su expediente al entender que la resolución no es ajustada a derecho.*

*Se ha de señalar que las ayudas de subsidiación de los préstamos para la adquisición de viviendas están reguladas en los distintos Planes Estatales de Vivienda y Suelo, siendo del propio Estado de donde emanan las disposiciones que establecen las condiciones para la concesión de las mencionadas ayudas y de sus posibles prórrogas, así como la determinación de los criterios de interpretación de sus propias normas, Esta competencia estatal no solo abarca al aspecto normativo sino, también, a la íntegra aportación presupuestaria de ese programa, así como al pago material, de las ayudas concedidas, directamente a las entidades financieras concertadas, quedándole a la Junta de Andalucía, en su ámbito territorial, exclusivamente la competencia para el reconocimiento de tales ayudas a los ciudadanos solicitantes.*

*En relación con lo anterior, y como ya se ha dicho, el artículo 35 del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, elimina las ayudas para la adquisición de viviendas protegida, no solo para las contempladas en el Real Decreto 2066/2008, de 12 de Diciembre, sino también a los planes de vivienda anteriormente aprobados. En este sentido, así lo interpreta el Ministerio de Fomento a través de circular enviada a las Comunidades Autónomas mediante oficio de la Subdirección General de Política y Ayudas a la Vivienda de 31 de julio de 2012, en cuyo apartado Primero, letras b) y c) se establece los criterios de interpretación del artículo 35 mencionado. Suprimiéndose, en definitiva, todas las ayudas de subsidiación existentes para la adquisición de una vivienda protegida, al amparo de cualquier plan de vivienda, que no se haya resuelto antes del 14 de julio de 2012.*

*Para la Comunidad Autónoma de Andalucía, tanto el referido artículo 35 del RD-L 20/2012, de 13 de julio, como la interpretación dada por el Ministerio de Fomento, son de obligado cumplimiento en base a lo dispuesto en el artículo 18.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en donde se establece que "Las normas y actos dictados por los órganos de las Administraciones Públicas en el ejercicio de su propia competencia deberán ser observadas por el resto de los órganos administrativos, aunque no dependan jerárquicamente entre si o pertenezcan a otra Administración", por lo que, en aplicación de las mismas es procedente denegar lo solicitado, ya que se ha perdido todo sentido el estudio de los requisitos exigidos”.*

Así pues, una vez conocidos los criterios de interpretación emitidos por el Ministerio de Fomento, la Administración Autonómica Andaluza procedió a denegar

expresamente todas las solicitudes recibidas de ampliación del período de subsidiación de préstamos convenidos para la adquisición de viviendas de protección pública, al amparo de lo dispuesto en el reiterado artículo 35 del RD-L 20/2012, con independencia del plan estatal al amparo del cual hubieran sido obtenidas aquellas.

A la vista de la información obtenida, se consideró que, en definitiva, era el artículo 35 del RD-L 20/2012 (aprobado por el Gobierno de España) y la interpretación que del mismo realizaba el Ministerio de Fomento (integrante de la Administración del Estado), la causa de la denegación de ampliación o prórroga del período de subsidiación.

Por este motivo pasamos a informar a la ciudadanía de que al tratarse la ayuda de subsidiación de préstamos, de una ayuda de naturaleza estatal y al haber sido suprimida por una norma emanada desde ámbitos de competencia estatales, esta Institución no podía realizar intervención alguna ya que únicamente podemos supervisar a la Administración Autonómica Andaluza. De manera que, sería nuestro homólogo estatal, quien debiera conocer las quejas afectantes a estas ayudas.

Pues bien, a la vista de las quejas que continuaba recibiendo la alta Institución Estatal en relación con esta problemática, la Institución del Defensor del Pueblo ha adoptado un nuevo criterio en relación con la cuestión planteada.

Este cambio de criterio ha dado lugar a la formulación de las siguientes recomendaciones dirigidas a la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo del Ministerio de Fomento:

«1.- Trasladar a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas la revisión del criterio interpretativo empleado por ese Ministerio, que conduzca a la aplicación del artículo 35 del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, en los términos estrictos que recoge la Ley.

2.- De acuerdo con lo anterior, proceder al trámite de conformidad y abono de las ayudas reconocidas por las Comunidades Autónomas hasta la entrada en vigor de la Ley 4/2013, de 4 de junio.

3.- Comunicar a aquellas Comunidades Autónomas que, hasta la entrada en vigor de la Ley 4/2013, de 4 de junio, dictaron resoluciones denegatorias conforme a la circular emitida por ese Ministerio, la posibilidad de revisar de oficio dichas resoluciones en orden a garantizar los derechos de los ciudadanos en relación con los planes de vivienda anteriores al Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012».

En efecto, dicha Institución estatal, una vez conocido el informe de la Abogacía del Estado del Ministerio de Fomento, con relación a la interpretación del artículo 35 del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, argumentaba en su resolución que:

«De la redacción del mencionado artículo se desprende que la supresión de la subsidiación sólo afecta al Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, y no a los planes estatales de vivienda anteriores, por lo que en algunas comunidades autónomas, hasta la entrada en vigor de la Ley 4/2013, de 4 de junio, se ha continuado dictando resoluciones a las solicitudes de ayudas comprendidas en dichos planes. Sin embargo, ninguna de estas resoluciones se ha podido hacer efectiva, puesto que el Ministerio de Fomento ha denegado su pago al considerar esa ayuda suprimida.



Ante la disparidad interpretativa apreciada sobre el alcance del artículo 35 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, esa Dirección General, previa consulta a la Abogacía del Estado, remitió a las comunidades autónomas los «criterios de interpretación para la aplicación del artículo 35 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad», con el fin de esclarecer los criterios de interpretación para su correcta gestión.

Entre los criterios de interpretación establecidos se señaló: «No tendrán derecho a obtener la subsidiación de los préstamos convenidos, las resoluciones de renovación del derecho a obtener subsidiación por el comprador, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 43.3 del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, y los artículos correspondientes de los planes de vivienda anteriores, emitidas a partir de la entrada en vigor del Real Decreto-ley».

Una vez examinado el informe de la Abogacía del Estado, esta Institución ha de mostrar su discrepancia con el contenido del mismo, en concreto con la interpretación dada a la quinta de las cuestiones sometidas a examen.

Como bien reconoce el mencionado informe, la interpretación del artículo 35 es clara en cuanto a que ese precepto se refiere exclusivamente a las ayudas recogidas en el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012. La propia inclusión de la denominación de dicho plan se realiza de manera formal, inequívoca y perfectamente singularizada.

A pesar de ello se acude al principio general de interpretación que establece el artículo 3.1 del Código Civil, para extender la aplicación de esa norma a todos los Planes Estatales de Vivienda. Esta extensión interpretativa la fundamenta el informe en dos consideraciones jurídicas:

La primera, que se califica de interpretación finalista, recoge una mención en la exposición de motivos de la ley a la generalidad de los planes de vivienda, cuando se describen las ayudas a la subsidiación de préstamos. Por las mismas razones que apunta el informe podría entenderse que el legislador, que en esa exposición de motivos recuerda que todos los planes estatales de vivienda recogen este tipo de ayudas, en el articulado opta unívocamente por suprimir sólo las ayudas del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012. El artículo 35 no colisiona interpretativamente, a estos efectos, con otros preceptos del articulado de la norma en que se inserta, por lo que la Abogacía del Estado ha de acudir a la exposición de motivos ante esa ausencia de dudas en el propio texto dispositivo.

La segunda consideración en que se basa esa interpretación extensiva sobre el ámbito objetivo del artículo 35 es «la realidad social del tiempo en que se ha de aplicar», citando de nuevo la exposición de motivos de la ley en cuanto a «la coyuntura económica de insuficiencia presupuestaria y la evolución de los precios de la vivienda», como motivo de supresión de esta ayuda. Contrariamente a lo argumentado por el informe de la Abogacía del Estado, esta Institución entiende que el legislador, en la parte dispositiva de la ley, ciñe con toda claridad la medida de ahorro presupuestario a la supresión de las ayudas del Plan 2009-2012, que de por sí supone una cuantía económica muy relevante.

En todo caso, el Defensor de Pueblo considera que esa interpretación extensiva no resulta la más adecuada en la perspectiva de garantía de los derechos de los ciudadanos beneficiarios de ayudas de los planes estatales de vivienda anteriores».

Por otra parte, hay otros argumentos que avalan la interpretación del sentido literal del artículo 35 del RD-L 20/2012, además de la mantenida ahora por la Defensora del Pueblo, y es que la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas, que entró en vigor el 6 de junio de 2013, establece en su disposición adicional segunda lo siguiente:

«Disposición adicional segunda. Régimen aplicable a las ayudas de los Planes Estatales de Vivienda y Renta Básica de Emancipación.

A partir de la entrada en vigor de esta Ley será de aplicación el siguiente régimen a las ayudas de subsidiación de préstamos, Ayudas Estatales Directas a la Entrada y subvenciones reguladas en los Planes Estatales de Vivienda cuyos efectos se mantengan a la entrada en vigor de esta Ley y a las ayudas de Renta Básica de Emancipación establecidas por el Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre:

a) Se mantienen las ayudas de subsidiación de préstamos convenidos que se vinieran percibiendo.

Asimismo se mantienen las ayudas de subsidiación de préstamos convenidos reconocidas, con anterioridad al 15 de julio de 2012, que cuenten con la conformidad del Ministerio de Fomento al préstamo, siempre que este se formalice por el beneficiario en el plazo máximo de dos meses desde la entrada en vigor de esta Ley.

Quedan suprimidas y sin efectos el resto de ayudas de subsidiación al préstamo reconocidas dentro del marco de los Planes Estatales de Vivienda.

No se admitirán nuevos reconocimientos de ayudas de subsidiación de préstamos que procedan de concesiones, renovaciones, prórrogas, subrogaciones o de cualquier otra actuación protegida de los planes estatales de vivienda».

A la vista de todo ello, el régimen previsto en el artículo 35 del RD-L 20/2012 difiere de la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013, anteriormente transcrita, puesto que mientras el primero se refería expresamente al Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, la Ley 4/2013, apela hasta a los Planes Estatales de Vivienda en general, sin identificar uno en concreto.

Por otra parte, a diferencia de lo que ocurría en el citado artículo 35, la disposición incluida en la Ley 4/2013, de 4 de junio, se refiere expresamente a las renovaciones o prórrogas de las ayudas de subsidiación, mención que de haberse incluido en aquel precepto podría haber afectado a las subsidiación de préstamos reconocidos con anterioridad al Plan 2009-2012. Considerando que la ampliación del período de subsidiación inicial debía ser solicitada por el beneficiario dentro del quinto año del primer período, es obvio que muchas de las solicitudes de ampliación presentadas con posterioridad al 15 de julio de 2012 correspondieron todavía a préstamos convenidos obtenidos al amparo de planes anteriores al Plan 2009-2012.

Una vez que ha entrado en vigor la referida Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas, no cabe duda de que se ha eliminado la posibilidad de estimar las solicitudes de ampliación del período de subsidiación de préstamos convenidos para la adquisición de viviendas protegidas.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe señalar que la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas, ha sido objeto de un recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso, recurso admitido a trámite por el Pleno del Tribunal Constitucional el pasado 8 de octubre.

Pero, precisamente, el contraste entre lo dispuesto en la disposición adicional segunda de esta Ley y en el artículo 35 del RD-L 20/2012, pone de manifiesto que este último no preveía la supresión de las ampliaciones del período de subsidiación de préstamos convenidos obtenidos al amparo de planes anteriores al Plan Estatal de Vivienda 2009-2012 (único identificado expresamente en el precepto).

En otras palabras, si ha sido necesario prever expresamente en una Ley posterior la supresión de las ampliaciones del período inicial de subsidiación de todos los préstamos obtenidos para la adquisición de viviendas protegidas (como hemos visto, mediante la apelación genérica, en este caso sí, a los Planes Estatales de Vivienda y la referencia específica a las renovaciones y prórrogas), se puede deducir que con anterioridad no existía tal previsión para los planes anteriores al Plan 2009-2012, y que, por tanto, no se podía interpretar que la misma se integraba dentro del citado artículo 35 del RD-L 20/2012. Una interpretación de este precepto como la realizada por la Administración del Estado haría innecesaria la nueva regulación contenida al respecto en la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013, de 4 de junio.

Por otra parte, hay una resolución judicial, la primera que se conoce, la Sentencia 335/13, de 16 de septiembre de 2013, del Juzgado Contencioso-Administrativo n.º 2 de Castellón que contiene un pronunciamiento sobre una resolución administrativa denegatoria de la ampliación del período inicial de subsidiación de un préstamo convenido obtenido al amparo de un plan estatal anterior al Plan 2009-2012, aplicando para ello lo dispuesto en el artículo 35 del RD-L 20/2012.

El fallo de esta Sentencia anula la resolución recurrida y declara la «...procedencia de la admisión de la solicitud de la demandante de acreditación de los requisitos que llevaron a la subsidiación de la cuota otorgada, para que, por un lado, se siga recibiendo la misma y por otro, se reintegren las cantidades que está abonando por el incumplimiento de pago por parte de la Generalitat de la subvención de la cuota».

En el fundamento jurídico segundo de la citada Sentencia se asumen los argumentos jurídicos esgrimidos en la demanda, que se exponen en el fundamento de derecho primero:

«La parte recurrente alega que la resolución recurrida en primer lugar es anulable -artículo 63.1 de la Ley 30/1992- ya que la Generalidad Valenciana está aplicando el artículo 35 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, de manera no conforme a derecho. En el citado artículo -y en su título- ya se indica que regula las situaciones del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, y sin más argumentos lo hace extensivo a Planes de Vivienda y situaciones anteriores, recordando que a la demandante se le otorgó la

subvención del préstamo conforme a lo dispuesto en el Plan de Vivienda 2005-2008, o Plan anterior, por lo que no sería aplicable el citado artículo. Entiende que la posición adoptada por la administración demandada no es conforme a derecho, puesto que a través de la misma se intenta extender una disposición restrictiva a supuestos no contemplados ni regulados en la misma.

En segundo lugar alega que la demandante no se encuentra ante una expectativa de derecho, sino ante una situación jurídica ya reconocida que no puede ser revocada más que con los trámites recogidos en los artículos 102 y siguientes de la Ley 30/1992, incurriendo así en la causa de nulidad de pleno derecho del artículo 62.1 e) de la Ley 30/1992.

La resolución de 26 de febrero de 2007 dictada por el Servicio Territorial de Vivienda y Servicios Urbanísticos de Castellón concedió a la demandante la financiación que en la resolución se recogía durante un plazo de 10 años, estableciendo expresamente:

«En los supuestos de período inicial de subsidiación de cinco años, que pueden ser prorrogables por otros cinco, se deberá acreditar dentro del quinto año del primer período que siguen reuniéndose las condiciones que le hacen acreedor de la subsidiación concedida, de acuerdo con la normativa aplicable».

Es decir, la subvención de un porcentaje de la cuota de préstamo fue otorgada por un plazo de diez años, exigiendo la Generalidad Valenciana a los cinco años la acreditación de que se sigan manteniendo los requisitos que conllevaron el otorgamiento de la subvención, pero esta ya está otorgada. Alega que tampoco se puede aplicar el artículo 35 del RDL 20/2012, a subvenciones ya otorgadas, ya que este artículo indica que «A partir de la entrada en vigor de este Real Decreto-ley quedan suprimidas las ayudas...», pero nada regula sobre las ayudas ya otorgadas y que además proceden de Planes de Vivienda que no corresponden al que pretende regular, por lo que la Generalidad infringe en su interpretación el principio jurídico según el cual un expediente se tiene que resolver conforme a la normativa con la que se inició.

Alega que con su actuación la Administración demandada vulnera el principio de buena fe y confianza legítima- artículo 3 de la Ley 30/1992- ya que un artículo que afecta al Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 lo aplica a subvenciones otorgadas de conformidad con un Plan de Vivienda anterior.

Respecto al oficio del Ministerio de Fomento de 31 de julio de 2012 que se invoca en la resolución recurrida, alega que en ningún caso una disposición normativa puede vulnerar los preceptos de rango superior, debiendo ajustarse al orden de jerarquía que establecen las leyes –artículo 51 de la Ley 30/1992-, sin que además quepa otorgarle el rango de disposición administrativa. Y en el caso de considerarla una instrucción u orden de servicio a las que alude el artículo 21 de la Ley 30/1992, alega que para su eficacia se exige la publicación, lo que no ha tenido lugar en el presente supuesto, vulnerando con ello lo dispuesto en el artículo 9.3 de la Constitución Española.

En el acto de la vista añadió el letrado de la parte actora que el aludido oficio extiende los efectos de una disposición restrictiva a supuestos no regulados ni contemplados en la misma, tal y como resulta de lo expuesto sobre

el artículo 35 del RDL 20/2012, ratificando la disconformidad a derecho de la interpretación realizada por el aludido oficio la publicación de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas –disposición adicional segunda, letra a)- en la que se regula de forma legal la supresión –a partir de su entrada en vigor- de los préstamos reconocidos dentro del marco de los Planes Estatales de Vivienda».

En conclusión, a la vista de cuanto antecede, se puede afirmar que, hasta el 6 de junio de 2013, las solicitudes de ampliación del período de subsidiación de préstamos obtenidos al amparo de planes estatales anteriores al Plan 2009-2012 no debieron ser denegadas en aplicación del artículo 35 del RD-L 20/2012, sino que, por el contrario, debieron ser estimadas previa constatación del mantenimiento por parte del solicitante de los requisitos exigidos para ser beneficiario de la ayuda de subsidiación, procediendo por tanto su abono desde el momento de la concesión de la ampliación.

En el caso resuelto por la Sentencia 335/13, de 16 de septiembre, del Juzgado Contencioso-Administrativo n.º 2 de Castellón, lo que se anuló, por considerarla irregular y contraria a los derechos del ciudadano, fue una actuación administrativa de la Administración autonómica (en este caso, de la Comunidad Valenciana), sin que el argumento de que la interpretación manifestada por el Ministerio de Fomento, avalara la denegación de la ayuda recurrida ni impidiera su anulación.

En este punto, cabe plantearse si, en el ejercicio de sus competencias, podía la Administración autonómica adoptar la decisión indicada, apartándose, por tanto, de los criterios interpretativos transmitidos por el Ministerio de Fomento; o si, por el contrario, como afirmaba la Consejería de Fomento y Vivienda la interpretación del Ministerio, a la que reiteradamente nos venimos refiriendo, era de obligado cumplimiento en base a lo dispuesto en el artículo 18.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

A este respecto, hemos de decir que aunque la Comunidad Autónoma de Andalucía, asuma como única competencia en esta materia la de reconocer el cumplimiento de los requisitos que habilitan para acceder a las ayudas previstas al amparo de los Convenios celebrados con el Ministerio competente, ello ha de hacerlo aplicando la normativa aprobada a tal efecto. Es decir, la vinculación de la Administración autonómica a la hora de llevar a cabo esta función se refiere a las normas de rango legal y reglamentario que hayan sido aprobadas por el órgano competente y a través de los procedimientos correspondientes, pero no necesariamente a la interpretación que de las mismas se realice por la Administración estatal.

En definitiva, en el ejercicio de sus competencias y en el cumplimiento de las obligaciones asumidas en los convenios celebrados con la Administración del Estado para la aplicación de los planes estatales de vivienda, la obligación de la Administración autonómica es reconocer o denegar las ayudas solicitadas en las condiciones previstas en las normas aplicables.

Por este motivo, en los casos en los que el órgano correspondiente de la Administración autonómica haya denegado una ayuda prevista en el Plan Estatal a quien reúne los requisitos para acceder a la misma de acuerdo con las normas aplicables, se puede haber adoptado una resolución administrativa irregular vulneradora de los derechos de la persona solicitante, sin que la circunstancia de que tal resolución se adopte atendiendo los criterios interpretativos mantenidos por la Administración estatal haga que la decisión adoptada en sede autonómica se torne válida y correcta.

En el caso que analizamos la Administración autonómica ha venido aplicando el artículo 35 del RD-L 20/2012, de 13 de julio, para suprimir la posibilidad de ampliar el período de subsidiación de los préstamos obtenidos al amparo de planes estatales de viviendas anteriores al Plan 2009-2012, cuando esta eliminación de un derecho reconocido en aquellos planes no se contemplaba expresamente en dicho precepto.

Esperemos que el Ministerio reconsidere su criterio interpretativo y que acepte las Recomendaciones de la Defensora del Pueblo, ello en aras a garantizar el derecho a la vivienda de aquellas personas a las que en su día se les reconoció el derecho a la subsidiación de los intereses de los préstamos convenidos que sigan reuniendo los requisitos exigidos para puedan continuar haciendo frente a las cuotas de los préstamos hipotecarios a los que accedieron en su día para el acceso a vivienda en propiedad, con esta ayuda de la Administración.

Las Comunidades Autónomas, por su parte, deberían reconsiderar su actuación y plantearse si deberían proceder a revocar, al amparo de lo previsto en el artículo 105.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, todas las denegaciones de ampliación del período inicial de subsidiación de los préstamos convenidos al amparo de planes estatales de vivienda anteriores al Plan 2009-2012 acordadas en aplicación del reiterado artículo 35 (es decir, desde la entrada en vigor del Real Decreto Ley 20/2012 y hasta el 6 de junio de 2013, fecha de entrada en vigor de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas).

Y una vez comprobado que la persona solicitante de la ampliación de la subsidiación concedida en su día, sigue cumpliendo los requisitos exigidos proceder a emitir la resolución estimatoria a la que hubiere lugar en los términos indicados en el Plan de Vivienda que sea aplicable.

No obstante, somos conscientes de que la concesión de las prórrogas o ampliaciones solicitadas no dará lugar al abono de las ayudas de subsidiación mientras la Administración del Estado mantenga su criterio interpretativo extensivo, del artículo 35 del RD-L 20/2012. Sin embargo, esta circunstancia no debe impedir que la Administración autonómica reconozca debidamente los derechos de las personas solicitantes en los términos contemplados en el Ordenamiento Jurídico. Aunque la materialización de este reconocimiento (mediante el abono de la ayuda) no se produzca mientras la Administración del Estado mantenga su postura, no es indiferente para los ciudadanos y ciudadanas que la Administración encargada de resolver su solicitud estime la misma, incluso desde la perspectiva de una posible defensa en vía administrativa y jurisdiccional de sus derechos.

### **El derecho a la prestación de unos servicios de interés general de calidad.**

Desde hace tiempo, venimos constatando en la Institución, a través del análisis de las quejas recibidas en materia de consumo, la trascendencia que las mismas revisten para los ciudadanos cuando afectan a la prestación de lo que han venido en denominarse *servicios de interés general*, entre los que podemos incluir a los servicios que suministran energía –electricidad y gas–, los que se encargan del suministro domiciliario de agua potable; los servicios relacionados con las tecnologías de la información y la comunicación; los servicios de transporte y los servicios financieros.

Es evidente que el derecho a la correcta prestación de estos servicios no tiene en estos momentos un grado de protección y tutela en nuestro ordenamiento jurídico similar al que se otorga a los derechos fundamentales contenidos en la Sección 1ª del Título I de la Constitución, o a los denominados derechos sociales recogidos en el Capítulo III de dicho Título. Sin embargo, resulta innegable que en el mundo desarrollado en el que nos desenvolvemos, la adecuada prestación de estos servicios de interés general se ha convertido en un elemento imprescindible, no sólo para el normal desempeño de las tareas cotidianas, sino incluso para garantizar unos estándares mínimos de calidad de vida.

Basta con dar un vistazo a nuestro alrededor para constatar que cuando se produce una incidencia que afecta a la correcta prestación de uno de estos servicios de interés general, la vida de los ciudadanos se ve alterada de forma muy considerable, pudiendo llegar a verse afectado incluso el ejercicio de derechos tan relevantes como el derecho a la salud, a la vivienda, a la educación o al trabajo.

Así, un corte puntual en el suministro eléctrico, aunque constituye una molestia evidente para quien lo sufre, normalmente se supera sin mayor trascendencia. Pero si se trata de un corte prolongado en el tiempo o de una sucesión reiterada de cortes, la molestia puede llegar a convertirse en un auténtico calvario para las personas afectadas. Pensemos sino en las consecuencias de un corte prolongado del suministro eléctrico o de gas en pleno invierno que impide a una familia hacer uso de la calefacción, cocinar o disponer de agua caliente para su aseo.

De igual modo, un problema puntual con el suministro de agua puede quedar en una anécdota mas o menos molesta, pero un corte prolongado en el suministro de este bien tan necesario puede convertir en inhabitable un domicilio o imposibilitar a una familia o a toda una población el desarrollar una vida normalizada y mantener unas condiciones razonables de salubridad e higiene.

Y qué decir de los servicios que hacen posible las comunicaciones entre las personas, y muy particularmente de los servicios de telefonía e Internet. Aunque son considerados desde hace ya tiempo como servicios esenciales para una sociedad moderna y como un elemento indispensable para garantizar el progreso económico, en los últimos tiempos su relevancia no para de crecer en paralelo al incremento que experimentan como servicios necesarios para facetas cada vez más amplias y diversas de nuestra vida cotidiana.

Así, los fallos en el servicio telefónico, que hace pocos años eran harto frecuentes y únicamente provocaban malestar y algunos reproches por los inconvenientes causados, en pleno Siglo XXI, y en una sociedad hiperconectada, pueden constituirse en la causa determinante de la pérdida de un puesto de trabajo, del fracaso de un negocio o de la inviabilidad de una empresa. Y es que son cada vez más las profesiones, negocios y empresas que dependen de una permanente y fluida comunicación para su normal desempeño.

Pensemos sin ir mas lejos en el trabajador autónomo que depende del correcto funcionamiento de su terminal telefónico y de su conexión a Internet para contactar con sus clientes y realizar su trabajo; o en las empresas de reparto de mercancías o de comida rápida cuyo negocio depende de la capacidad de recibir y atender con rapidez los pedidos que les llegan por vía telefónica o por la web.

Con los servicios que se encargan del transporte de personas y mercancías ocurre algo parecido. No hace tanto tiempo, el retraso de un tren sobre el horario previsto,

lejos de ser motivo de indignación o causa de grandes males, constituía una incidencia habitual, asumida por todos y considerada como algo consustancial al propio servicio ferroviario. Hoy en día, en un mundo acelerado donde el tiempo es oro y el movimiento de personas y mercancías por todo el orbe es un elemento esencial del propio sistema económico, el retraso de un tren, además de ser una circunstancia cada vez más insólita, puede ser la causa determinante de importantes perjuicios para pasajeros y empresas que confían en esa puntualidad para alcanzar a tiempo sus conexiones con otros medio de transporte, para llegar puntuales a citas de trabajo o para hacer llegar sus mercancías al lugar de destino en el tiempo concertado.

Prueba de la trascendencia que se da a la puntualidad es que hay compañías ferroviarias dispuestas a devolver el importe del billete a los viajeros afectados por retrasos de escasos minutos que hace pocos años hubieran sido considerados como ejemplos de puntualidad y buen servicio.

El funcionamiento correcto y puntual de los servicios de transporte de personas y mercancías es un elemento vital para la economía de un país y trascendental para la vida cotidiana o para el desempeño profesional de muchas personas. Pensemos sino en las consecuencias que se derivan de los conflictos laborales que, con desesperante asiduidad, afectan a colectivos profesionales que resultan ser claves para la gestión de estos servicios de transporte: maquinistas ferroviarios, controladores aéreos, pilotos, conductores de autobús, etc.

Algo similar habría que decir de los servicios financieros, ya que aunque hay quien sigue sosteniendo que es posible desarrollar la vida con normalidad sin tener relación con una entidad financiera, lo cierto es que esta afirmación cada vez va resultando mas incierta y utópica, como lo demuestra el hecho de que disponer de una cuenta corriente se haya convertido en algo imprescindible para poder realizar numerosas tareas de la vida cotidiana, como pagar la luz, o el teléfono, tener una tarjeta de crédito o comprar por Internet.

Hasta tal punto están convirtiéndose en indispensables los servicios financieros que empieza a resultar necesario tener cuenta abierta en una entidad para percibir el sueldo, cobrar una pensión, recibir una ayuda o prestación, o ser beneficiario de una subvención.

Sirva como muestra de lo que decimos el caso que nos planteaba en una queja un andaluz, cuya calamitosa situación económica le había abocado a tener que solicitar el denominado salario social a la Junta de Andalucía. Nos decía este ciudadano que para poder cobrar dicha prestación económica se le exigía tener abierta una cuenta corriente en una entidad financiera. El problema, según nos comentaba, es que la apertura y mantenimiento de dicha cuenta durante los meses que durase la tramitación de la ayuda – entre 6 y 12 meses- le suponía un coste de 20€ que, como señalaba, no estaba en condiciones de afrontar porque no tenía ingreso alguno, razón por la cual –apostillaba- se había visto en la tesitura de tener que pedir el salario social. Su petición era clara: quería que se le eximiese de la obligación de tener cuenta corriente hasta tanto no estuviese aprobada definitivamente la ayuda y dispuestos los fondos para su entrega.

Como podemos ver, los denominados servicios de interés general constituyen en la sociedad actual un elemento imprescindible para el normal desenvolvimiento de la vida cotidiana de las personas y su inadecuado funcionamiento puede ser causa de importantes perjuicios e incluso llegar a afectar a derechos fundamentales de las personas.



Posiblemente por este motivo los problemas relacionados con estos servicios van escalando puestos entre los problemas y cuestiones que mas afectan y preocupan a la ciudadanía.

En efecto, si observamos los resultados de las encuestas que preguntan a la ciudadanía por los problemas que mas concitan su preocupación, observaremos que la mayoría hace referencia, como es lógico, a los grandes problemas del país: el paro, la economía, la corrupción, la inseguridad, la falta de vivienda, el sistema de salud, la educación... Ahora bien, si cambiamos algo la pregunta y nos interesamos por saber qué problemas son los que más afectan a los ciudadanos en su vida cotidiana, con seguridad observaremos que el ranking cambia de forma considerable y aparece liderado por los problemas relacionados con el servicio telefónico, el recibo de la luz o del gas, la factura del agua, el pago de la hipoteca, las comisiones bancarias, el precio del autobús o del metro, etc. Solo al final de una larga lista de cuestiones relacionadas con la prestación de servicios de interés general aparecen temas como la vivienda, la salud la educación o el medio ambiente.

Esto no significa que para los ciudadanos sea más relevante su relación con su operador de telefonía que la que mantiene con el colegio de sus hijos o con el centro de salud, sencillamente lo que revelan estas respuestas es que el ciudadano común se ve afectado en su vida cotidiana mucho mas por los problemas que tiene con su operador de telefonía que por los que tiene con el centro educativo de sus hijos o con el centro de salud. Y ello es así porque la mayoría de los ciudadanos no suele tener problemas habitualmente con el centro educativo de sus hijos, ni con su centro de salud. Pueden tenerlos, pero no son habituales y en la mayoría de los casos pueden resolverlos con cierta rapidez y eficacia. Por el contrario, los problemas con el operador de telefonía parecen haberse convertido en un suceso inevitable que se produce con desesperante frecuencia y cuya resolución, cuando resulta posible conseguirla, es el resultado de arduos esfuerzos e infinitas dosis de paciencia.

Y lo que hablamos de los operadores de telefonía podemos extenderlo sin dudar a los prestadores de otros servicios de interés general como las compañías eléctricas o las que suministran el agua potable a nuestros domicilios. Hoy por hoy, lo que mas afecta a la vida cotidiana del ciudadano medio español no son los problemas educativos, sanitarios, de vivienda o medioambientales, son, sin ningún género de duda, los problemas con los servicios de interés general.

Pero debemos insistir en que esto no es consecuencia únicamente de la relevancia que estos servicios han adquirido para nuestra vida cotidiana en los últimos tiempos, ya que también la vivienda, la salud o la educación son esenciales para nuestra vida cotidiana. Lo que marca la diferencia es la frecuencia con que se producen los problemas en el ámbito de los servicios de interés general y lo arduo que resulta solucionarlos.

Es evidente que podemos tener un problema con el docente que da clases a nuestros hijos, pero no es habitual tener problemas de este tipo todos los meses, ni que los demás padres refieran también problemas de igual índole. Sin embargo, basta comentar en un grupo que has tenido un problema con tu operador de telefonía para escuchar una sucesión de anécdotas, casos y situaciones que desvelan a las claras que tu problema es compartido por muchos.

Siguiendo el mismo ejemplo, si tenemos un problema con el profesor de nuestros hijos, sabemos qué hacer y cómo hacer para solucionarlo. Existen unos procedimientos de reclamación que no solo están claros y son conocidos por todos, sino que

además funcionan razonablemente bien. Por el contrario, poner una reclamación a un operador de telefonía no sólo es complejo y por lo general desesperante, sino que en un porcentaje bastante elevado de casos, dichas reclamaciones no prosperan y, si lo hacen, nada nos garantiza que el siguiente mes no se reproduzca el problema.

Actualmente los procedimientos de reclamación en el ámbito de los servicios de interés general están, en principio, incardinados dentro de los procedimientos generales de reclamación en materia de consumo. Lo que implica que cuando una persona tiene un problema relacionado con la prestación de estos servicios puede acudir a los organismos de consumo y utilizar los procedimientos normales de reclamación existentes en materia de consumo.

No obstante, las particularidades de los servicios de interés general han llevado a la progresiva creación de toda suerte de procedimientos y organismos específicos, cuya finalidad es contribuir mediante la especialización a solventar los conflictos que se originan en torno a la prestación de estos servicios. El problema es que la proliferación de este tipo de organismos y la enorme disparidad de procedimientos están contribuyendo a crear un ambiente de confusión entre las personas consumidoras que muchas veces no aciertan a conocer cuál es el procedimiento correcto para tramitar su reclamación o cuál es el órgano idóneo ante el que presentarla.

Así, en materia de telecomunicaciones, junto a la posibilidad de reclamar haciendo uso de los procedimientos ordinarios de consumo -hojas de reclamaciones, organismos locales o autonómicos de consumo y juntas arbitrales de consumo- la persona consumidora tiene la posibilidad de recurrir a un organismo específico como es la Oficina de Atención al Usuario de las Telecomunicaciones, incluida dentro de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, dependiente del Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Se trata de un organismo especializado en materia de telecomunicaciones que atiende las reclamaciones de los usuarios de estos servicios, siempre que sean personas físicas, ya que las personas jurídicas y empresas están excluidas de este procedimiento de reclamación.

Algo parecido ocurre en el ámbito de los servicios financieros donde existen procedimientos y organismos específicos para atender las reclamaciones de los usuarios que, no solo funcionan como procedimientos complementarios de los generales en el ámbito del consumo, sino que además son diferentes en función del tipo de servicio de que se trate. De hecho, una reclamación contra una entidad financiera podría dar lugar a diferentes procedimientos y afectar a distintos organismos en función del tipo de servicio de que se trate.

Así, una reclamación relacionada con una práctica bancaria, como pueda ser el cobro de una comisión que se considere excesiva, será atendida en primera instancia por el servicio de atención al cliente o defensor del cliente de la entidad financiera y, en segunda instancia, por el servicio de reclamaciones del Banco de España; mientras que una reclamación por la gestión de un producto financiero, como pueda ser una cartera de valores, acabaría radicada, una vez agotada la vía de la oficina de atención al cliente y/o defensor del cliente, ante la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

Esta disparidad de procedimientos de reclamación y de organismos competentes, cuya finalidad es disponer de medios y personal especializado para atender las reclamaciones relacionadas con la prestación de unos servicios técnicamente muy complejos, en muchos casos lo que están contribuyendo es a crear una sensación de

confusión entre las personas consumidoras que con frecuencia se ven incapaces de decidir cual es la vía mas correcta y eficaz para presentar y resolver su reclamación.

A este respecto, no deja de suscitar recelos el hecho de que mientras se mantiene esta disparidad de organismos para la resolución de las reclamaciones de las personas consumidoras, se haya decidido unificar en un único organismo –la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia– los múltiples organismos existentes hasta ahora con la finalidad de velar por el respeto de las empresas prestadoras de servicios a las normas de la competencia en materias tan dispares como energía, comunicaciones postales, telecomunicaciones, ferrocarriles o aeropuertos.

Nos surge la duda de si no sería más acertado unificar mediante sistemas de ventanilla única los procedimientos y organismos de reclamación en el ámbito de los servicios de interés general, a fin de facilitar a las personas consumidoras el ejercicio de sus derechos, dejando en manos de organismos especializados la difícil tarea de velar por el respeto de las grandes empresas a las reglas de la competencia en la prestación de los servicios de interés general.

Para concluir debemos decir que, a juicio de esta Institución, es necesario diferenciar entre los derechos de las personas consumidoras cuando guardan relación con el consumo de bienes o servicios normales y cuando están relacionados con la prestación de servicios de interés general.

La creciente importancia de los servicios de interés general en la vida moderna hace imprescindible avanzar hacia una regulación mas garantista de los derechos de las personas consumidoras que ponga sus intereses por encima de los intereses de las empresas prestadoras.

Asimismo, consideramos necesario acabar con la actual disparidad de procedimientos de reclamación relacionados con los servicios de interés general estableciendo un procedimiento único, común y simplificado, de reclamación, que sirva igualmente para una reclamación en materia de energía, de telecomunicaciones, de servicios financieros, de suministro de agua, de seguros, de transporte, de comunicaciones, etc.

De igual modo, abogamos por la creación de ventanillas únicas para la presentación de reclamaciones en materia de servicios de interés general, sin perjuicio de que la resolución de las mismas se lleve a cabo por unidades especializadas dentro de los organismos encargados de la supervisión y control de estos servicios.

Por último, consideramos que ha llegado el momento de plantearse la necesidad de mejorar la protección que el artículo 51 de la Constitución y el artículo 27 del Estatuto de Autonomía ofrecen a las personas consumidoras y usuarias, incluyendo en nuestro ordenamiento constitucional y estatutario un nuevo derecho que sería el derecho de las personas consumidoras a la prestación de unos servicios de interés general de calidad.

### **El derecho a la protección de la salud.**

El derecho a la protección de la salud se reconoce con dicha redacción en el apartado 1 del artículo 43 de la Constitución Española, al tiempo que, el apartado 2 del

mismo precepto, remite a la ley el establecimiento de los derechos y deberes de todos al respecto.

Para desarrollar el mandato realizado a los poderes públicos en orden al establecimiento de las prestaciones y servicios necesarios para organizar y tutelar la salud pública, la Ley 14/86, de 25 de Abril, General de Sanidad, configuró un Sistema Nacional de Salud, con carácter eminentemente descentralizado, en la medida en que se definía como el conjunto de los servicios de salud de las Comunidades Autónomas, eso sí, convenientemente coordinados.

Se establecían así los principios básicos que determinaban la estructura del actual Sistema Nacional de Salud, partiendo del reconocimiento del derecho a toda la ciudadanía y personas extranjeras residentes en España, aunque la extensión de la asistencia sanitaria pública a toda la población española se preveía de manera progresiva.

Mucho ha llovido desde entonces, y, en este tiempo, el desarrollo normativo se ha conducido de manera imparable, tanto en el ámbito estatal, como en los distintos ámbitos autonómicos, hasta el punto de alcanzarse un cierto rango de heterogeneidad, que ha servido de argumento para la invocación de no pocas desigualdades en razón del territorio.

Por nuestra parte, el Estatuto de Autonomía de Andalucía dedica a este derecho fundamentalmente su artículo 22. en el que tras reiterar una proclama similar a su homólogo constitucional, pasa a la enumeración directa de lo que se definen como derechos de los y las pacientes o personas usuarias, fortaleciendo de esta manera, sin lugar a dudas, la garantía de algunos que ya habían sido objeto de regulaciones de diverso nivel.

Pues bien, el Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de Abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, se nos ha presentado como uno de los hitos normativos de los últimos tiempos, en la medida en que incluye las claves para la reforma de un sistema cuya pervivencia, al menos en los términos en los que ahora lo conocemos, ha estado siempre en entredicho.

Y es que como hemos reiterado en múltiples ocasiones, ante una demanda potencialmente ilimitada de servicios y prestaciones, pero con un presupuesto limitado, que con la crisis se ha visto reducido, se plantea la tarea de distribuir los recursos de la mejor manera posible, para alcanzar un sistema eficaz y eficiente, en la dispensación de la atención sanitaria a la población.

Ya en el Informe Anual del año pasado nos hicimos eco de la promulgación de esta norma y de las dudas que había generado su texto, cuando no los inicios de su aplicación, sobre todo en lo referido al ámbito de la prestación farmacéutica, por lo que hace a la determinación de nuevas reglas sobre la participación de las personas usuarias en el coste de los medicamentos, terminando con la tradicional exención de abono que acompañaba a la condición de pensionista.

Aumentado el período temporal de vigencia de dicha norma, nos detenemos a considerar globalmente sus consecuencias en los tres aspectos que a nuestro modo de ver resultan más relevantes, a saber, la determinación del ámbito subjetivo del derecho, mediante las definiciones que realiza de persona asegurada y beneficiaria; la delimitación de su contenido, con la clasificación que introduce de las distintas carteras de servicios; y la prestación farmacéutica, no solo en cuanto a la modificación de las reglas de copago, sino por lo que hace a otras medidas destinadas a la racionalización del gasto.

### Asegurado y beneficiario.

La titularidad del derecho a la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos a través del Sistema Nacional de Salud, se define por la inclusión en alguno de los supuestos que permiten ser considerado como persona asegurada o beneficiaria.

La terminología empleada ya suscitaba dudas, pues la configuración del Sistema Nacional de Salud pretendía superar la concepción de la asistencia sanitaria como prestación, de la Seguridad Social, no pudiendo negarse la evidente vinculación de aquella con esta última.

Sobre la doble naturaleza de la asistencia sanitaria que viene perviviendo en nuestro sistema, y las consecuencias que de ello se desprenden en el ejercicio cotidiano del derecho, hemos tenido ocasión de detenernos en alguna de nuestras Resoluciones, emitida en supuestos de liquidación de gastos por el coste de la asistencia, al considerar que el receptor de la misma no ostentaba el derecho referido.

Así, hemos analizado cómo se ha ido ampliando sucesivamente el ámbito de cobertura del derecho desde un punto de vista formal, hasta llegar a alcanzar un porcentaje elevado de la población, lo que no evitaba que permanecieran colectivos excluidos. Al mismo tiempo, sin embargo, se arbitran mecanismos para dar cobertura de facto a quienes habían salido del sistema de la Seguridad Social, por ejemplo porque tras quedar desempleados, habían agotado las prestaciones.

La Ley 33/2011, de 4 de Octubre, General de Salud Pública, introdujo una medida específica de extensión del derecho a la asistencia sanitaria pública a todos los españoles residentes en el territorio nacional, a quienes no pudiera serle reconocido por otras vías, con mención expresa de las personas que agotaran la prestación o el subsidio de desempleo, con lo que parecía culminarse la evolución mencionada.

Lejos de desvincular la asistencia sanitaria pública del sistema de la Seguridad Social, el texto del Real Decreto Ley 16/2012, de Abril, no viene sino a reforzar su relación, y en cierta medida supone una regresión en el proceso al que hacíamos referencia. De esta manera, la gestión relacionada con el reconocimiento, modificaciones y extinción del derecho, continúa residenciada en la Administración de la Seguridad Social (INSS), y la comprobación de su titularidad, y los datos relacionados con el tipo de aseguramiento y el grupo de clasificación a efectos de copago, se suministran por aquella, circunstancia que ha dado lugar a un conflicto de competencias con las Comunidades Autónomas a la hora de resolver las reclamaciones que se han venido produciendo por razón de estos aspectos.

Al margen de la contradicción que provoca esta situación, hemos de reconocer que se ha clarificado el ámbito subjetivo del derecho, y que se ha consagrado la universalidad del mismo, pues junto al reconocimiento como personas aseguradas de quienes agoten la prestación o el subsidio de desempleo y figuren como demandantes de empleo, se asigna la misma condición a los españoles y extranjeros que residan legalmente en España, cuando no cumplan criterios para acceder por otra vía, y no tengan ingresos superiores a 100.000 euros al año.

A tenor de lo expuesto, se resuelve la situación de las personas descendientes a cargo de personas aseguradas, que pierden la condición de beneficiarias de las mismas cuando alcanzan los 26 años, subsistiendo exclusivamente la exclusión, aunque parcial, de las personas inmigrantes que no tengan una autorización de residencia.

Este aspecto ha hecho surgir la voz de alarma en todos los sectores, tanto profesionales, como de las organizaciones no gubernamentales que trabajan en este ámbito, así como de muchas Comunidades Autónomas, que se han posicionado en contra de una medida que consideran insolidaria y discriminatoria, y han adoptado iniciativas para continuar atendiendo a este colectivo en las mismas condiciones que antes de la reforma, a lo que se añade en algunos casos también, la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la norma, que han sido admitidos a trámite.

Por lo que hace al territorio de nuestra Comunidad Autónoma, contábamos con mecanismos específicamente establecidos mediante convenio, que llevaban a proporcionar una amplia atención sanitaria a este colectivo, incluso obviando la exigencia formal del empadronamiento.

Preocupados por la situación, tratamos de conocer el patrón de actuación de la Administración Sanitaria Andaluza, la cual se ha pronunciado abiertamente a favor de seguir dispensando a estas personas la asistencia sanitaria con total normalidad, y otorgar plena vigencia a los documentos de reconocimiento de la asistencia sanitaria emitidos.

En este marco de actuación, hemos podido acceder al contenido de las Instrucciones de la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados en Salud del SAS, que han sido remitidas a todos los dispositivos del Sistema Sanitario Público de Andalucía, con el fin de garantizar el derecho a la asistencia sanitaria a las personas extranjeras que residen irregularmente en Andalucía y carecen de recursos, adjuntándose a las mismas el anexo del procedimiento que para el reconocimiento del derecho, debe seguirse en los centros de atención primaria.

Ello no impide sin embargo, que en la práctica cotidiana se sucedan inconvenientes burocráticos o formales que a veces retrasan el acceso a la asistencia de quienes se encuentran en estas circunstancias, y que resultan imputables al desconocimiento o la descoordinación del personal de los referidos centros de atención primaria, lo que nos viene obligando a intervenir, congratulándonos con la posibilidad de contar con las referidas Instrucciones para esgrimir las como parámetro de actuación, y valorar posibles incumplimientos.

#### Cartera de Servicios.

El ámbito objetivo del derecho a la asistencia sanitaria pública viene constituido por la cartera de servicios, que determina el campo de lo dispensable dentro del sistema. El Real Decreto 1030/2006, de 15 de Septiembre, sustituyó en este cometido al Real Decreto 63/95, de 20 de Enero, configurando el contenido de la prestación en sus distintos ámbitos: salud pública, atención primaria, atención especializada, atención de urgencia, prestación farmacéutica, ortoprotésica, de productos dietéticos, y transporte sanitario.

El cometido de dicha norma es el establecimiento de una cartera de servicios comunes, en cuyo acceso debe satisfacerse el principio de igualdad dentro del territorio nacional, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan diseñar su cartera de servicios complementaria, la cual requiere la aportación de los recursos adicionales que se hagan necesarios.

La definición de las prestaciones, aún cuando en esta norma haya alcanzado mayor desarrollo, no puede dejar de considerarse genérica en muchos aspectos, pues resultaría absolutamente imposible, a la par que ineficaz, definir todos los procedimientos o técnicas que puedan ser proporcionadas en el marco de un proceso asistencial. Esta

circunstancia sin embargo no ayuda a aclarar las dudas en relación con la cobertura de los tratamientos más novedosos, sobre todo, cuando además tampoco es que se haya hecho uso con profusión del procedimiento previsto para la actualización de la cartera de servicios.

Pues bien, el Real Decreto Ley 16/2012, de 20 de Abril, también incide directamente en esta cuestión, e introduce modificaciones sustanciales del panorama preexistente, manteniendo la vigencia del Real Decreto 1030/2006, de 15 de Septiembre, solo en tanto en cuanto no se elabore la normativa de desarrollo de la nueva cartera común de servicios prevista en el primero.

El modelo establecido parte de una sectorización de prestaciones a las que atribuye regímenes distintos, con relevancia fundamentalmente en materia de financiación, en la medida en que con excepción de la cartera común básica, existe una previsión de copago en el acceso a las mismas.

Ciertamente, la cartera común básica incluye las actividades asistenciales de prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación, así como el transporte sanitario urgente, quedando fuera de la misma las prestaciones de farmacia, ortoprótesis y productos dietéticos (cartera de servicios suplementaria), y las que se incluyen en la cartera de servicios accesoria, a la que de igual modo se añaden las que conforman la cartera complementaria de las Comunidades Autónomas.

En este tiempo, se han sucedido las propuestas de desarrollo normativo en relación con las prestaciones que integran las distintas subcarteras, generándose el debate subsiguiente por la cuestión del copago, y los precios que se han barajado, por ejemplo en relación con el transporte sanitario no urgente.

Por ahora sin embargo, la materialización de estas medidas dista mucho de ser una realidad, y en algunas incluso, se evidencia una decidida marcha atrás desde los posicionamientos iniciales.

En concreto, hemos podido acceder a un proyecto de Orden que desarrolla la cartera común básica, y que se ocupa de los temas que han sido priorizados por el grupo de trabajo que a tal fin se ha constituido en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, que no son otros que el cribado de enfermedades en fase presintomática, la genética y la reproducción asistida.

Prevé modificaciones del Real Decreto 1030/2006, de 15 de Septiembre, para determinar con claridad los programas de cribado neonatal, y los de cribado de cáncer (mama, colorectal y cérvix); los supuestos de consejo y análisis genético, y las condiciones para la prestación de las distintas técnicas de reproducción asistida, generalizando la posibilidad del diagnóstico genético preimplantacional.

De la misma manera se contabiliza un proyecto de Orden por la que se modifica la cartera común suplementaria de prestación con productos dietéticos y las bases para la inclusión de los alimentos dietéticos para usos médicos especiales, en la oferta de productos dietéticos del Sistema Nacional de Salud y para el establecimiento de los importes máximos de financiación; así como otro proyecto de Orden para establecer la aportación del usuario en lo que hace a dichos productos, a las que se une el proyecto de Orden por la que se definen la cartera común suplementaria de transporte sanitario no urgente.

Ahora bien por las últimas noticias a las que hemos podido acceder que citan fuentes del Ministerio de Sanidad, los responsables del mismo estarían dispuestos a

renunciar al establecimiento de copagos en materia de prótesis, productos dietéticos y transporte sanitario no urgente, al parecer por causa de la mejora de la coyuntura económica, y a la vista del ahorro que han supuesto las medidas de copago farmacéutico.

Hay quien señala al informe del Consejo de Estado, que cuestiona el ahorro que habría de suponer el copago en transporte sanitario, teniendo en cuenta el coste que implica el establecimiento de un sistema de cobro a los pacientes, como responsable último de esta decisión. Sea cual sea la causa no podemos sino dar la bienvenida a este cambio de opinión que evita mayores perjuicios al bolsillo de los ciudadanos y ciudadanas.

### Prestación Farmacéutica.

La modificación del régimen de aportación de la persona usuaria al pago de los medicamentos que se llevó a cabo por la norma que consideramos, no solo se ha visto discutida y envuelta en polémica, sino que ha generado dificultades interpretativas y conflictos competenciales que han redundado en perjuicio de aquel, más allá del incremento de la aportación, o del sustancial cambio introducido en relación con los y las pensionistas.

A estas cuestiones nos referimos sin embargo en el capítulo correspondiente de la sección segunda de este Informe, así como el apartado de esta misma sección en el que se analizan las consecuencias de la crisis económica.

Pero el Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de Abril, incide también en un proceso que se inició ya desde tiempo atrás y que persigue la racionalización del gasto farmacéutico. En este orden de cosas solo apuntamos dos precisiones.

Y es que queremos reflejar el establecimiento de mecanismos específicos de compra que se justifican en el ahorro a la hora de adquirir medicamentos y productos sanitarios de uso común en los centros del Sistema Sanitario Público de Andalucía. Así desde hace tiempo viene funcionando la central logística de compras, en el ámbito provincial, y últimamente se ha incorporado la denominada subasta de medicamentos, con la que se pretende seleccionar mediante convocatoria pública una parte de los medicamentos que se dispensan a través de los establecimientos farmacéuticos, y que ha generado una importante controversia entre los gobiernos central y autonómico, trasladada también al ámbito judicial.

Por lo que hace a las compras centralizadas, algunos usuarios nos han hecho partícipes de su descontento cuando han detectado que dicha metodología obviaba productos que venían utilizando con asiduidad, y que aparecían sustituidos por otros que consideraban menos apropiados, o de inferior calidad.

Pero el conflicto principal se ha producido en torno al acuerdo marco para la selección de principios activos para determinadas indicaciones terapéuticas, fundamentalmente por lo que hace a la definición de alternativas terapéuticas equivalentes, y la exclusión que de esta manera se entiende que se produce, al seleccionar un solo principio activo, de gran parte del abanico terapéutico.

Permaneceremos sin duda atentos a la evolución de este asunto.



**SECCIÓN SEGUNDA:**  
**ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES PLANTEADAS EN LAS**  
**QUEJAS**



## **I.- EMPLEO PÚBLICO, TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL**

### **1. Introducción.**

En lo que a empleo público se refiere, el incremento de las quejas ha sido especialmente significativo desde el comienzo de la crisis económica y de los presupuestos públicos a partir de 2008, aspecto que se correlaciona con el progresivo empeoramiento de las condiciones de trabajo de los empleados públicos.

Son múltiples y diversas las medidas que en el periodo 2008-2013 han tenido una especial incidencia en el empleo y el gasto público, cuando no se trataban de medidas específicas de aplicación al personal de este sector público, que afectaban a aspectos nucleares del empleo público: retribuciones, condiciones trabajo, acción social, etc.

Con ser significativo este dato cuantitativo, mayor lo tiene el cualitativo si de colectivos de personal se refiere, pues son significativas las quejas promovidas tanto por colectivos de funcionarios (Plataformas, asociaciones, etc.), como desde el ámbito sindical, mostrando su desacuerdo con las distintas medidas que han incidido negativamente en su prestación de servicios.

En el apartado relativo al empleo público destacan los principios constitucionales que rigen para el acceso a dicho empleo, con el ánimo de acceder en condiciones de igualdad al mercado laboral público, toda vez que el mercado laboral privado no ofrece mejores posibilidades de empleo. Por otro lado, los que disfrutan de un empleo público, siquiera temporal, manifiestan su preocupación a perderlo ante las fuertes restricciones presupuestarias que se contienen en las sucesivas leyes anuales de presupuestos.

Así, durante el ejercicio de 2013 (como también para el 2014 según dispone la ley 22/2013, de 22 de diciembre) prosiguen las medidas de reducción de los distintos capítulos de los presupuestos públicos, que en lo relativo al Capítulo de personal, persiste la congelación retributiva y de la tasa de reposición de efectivos cero (0).

Este estado de situación deviene del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, al establecer, entre otras medidas, que no se procederá a la incorporación de nuevo personal, si bien la congelación de la oferta de empleo público no será de aplicación en determinados sectores y administraciones en los que la tasa de reposición se fija en el diez por ciento.

En el mismo sentido, la Ley 5/2012, de 26 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2013, establece en el artículo 11.1, en relación a la «Oferta de Empleo Público 2013 u otro instrumento similar de gestión de la provisión de necesidades de personal», que «durante el año 2013, no se procederá a la incorporación de nuevo personal en el sector público andaluz, salvo la que pueda derivarse de la ejecución de procesos selectivos correspondientes a ofertas de empleo público de ejercicios anteriores. Esta limitación no será de aplicación a los sectores determinados en la legislación básica del Estado, en los que, de acuerdo con la misma, la tasa de reposición se fijará hasta un máximo del 10%, pudiendo procederse a la acumulación de las plazas resultantes de la aplicación de la tasa de reposición correspondiente a cada sector en aquellos Cuerpos, Especialidades o Escalas cuya cobertura se considere prioritaria o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales».

No obstante este escaso margen de reposición del empleo público, la Junta de Andalucía ha aprobado diversas ofertas de empleo público, como son las correspondientes a la Administración general, la educativa y la sanitaria, procesos cuya previsión es que se desarrollen a lo largo de 2014.

La persistencia de esta medida restrictiva, a lo largo de los últimos ejercicios ha producido una notable pérdida de empleo público, así como el incremento de la precarización en este.

En este sentido, el Informe de Evaluación del Impacto de la Reforma Laboral de 2013 (Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2013) y el propio Informe de la Comisión para la Reforma de la Administración Pública (CORA, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2013), evalúan la pérdida de empleo público español en 374.800 empleos en los dos últimos años (periodo entre el tercer trimestre del 2011 y el correlativo de 2013), correspondiéndose la destrucción de empleos con empleos temporales (el 66 por ciento), dato en el que tiene su especial protagonismo la reforma laboral abordada en 2012 (Ley 3/2012, de reforma del mercado del trabajo y en el ulterior Real Decreto-Ley 11/2013, de 2 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas) así como las medidas de racionalización del sector público acometidos por las distintas Administraciones territoriales, que en lo que se refiere a Andalucía tuvo su expresión en el Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero y Ley 3/2012, de 6 de junio.

Desde la perspectiva de los empleados públicos que acuden a nuestra Institución, como desde buena parte de la representación sindical, este conjunto de medidas, de práctica suspensión de las ofertas de empleo público (y las que se convocan lo son en un número de plazas absolutamente insuficiente para mantener los estándares de calidad de los servicios públicos), y las medidas adicionales de incremento de la jornada laboral (y de la jornada lectiva en el personal docente), no cobertura de la totalidad de las plazas vacantes, etc., se considera que están provocando una sustancial reducción del empleo público en el sector público andaluz, a la par que la tasa de reposición del 10 por ciento está incrementando progresivamente el ratio de empleo público temporal (funcionarial, estatutario o laboral) en relación al empleo público fijo.

En lo que se refiere a las medidas de corte retributivo, si durante el 2012 dispuso la congelación retributiva así como la supresión de la paga extraordinaria del mes de diciembre y la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes, la Ley 22/2013, de Presupuestos generales del Estado para 2014, siguiendo la estela de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre para 2013, sigue esta línea (también congeladas en 2011 tras la reducción del 2010 y la práctica congelación del 2009 con un crecimiento del 0,3 por ciento), si bien respetando la percepción de las pagas extraordinarias, no así los complementos adicionales ligados a las mismas.

Así pues, desde distintos sectores sindicales y profesionales se viene denunciando que las congelaciones retributivas del periodo 2011-2014, unidas a los recortes salariales estatal y autonómico, así como la pérdida de la paga extraordinaria de Navidad de 2012, han supuesto una significativa pérdida del poder adquisitivo de los empleados del sector público.

En cuanto a las medidas relativas a las condiciones de trabajo, a lo largo de estos últimos años se está produciendo una sustancial modificación del estatuto del empleado público y de sus condiciones de trabajo, por el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio se acometieron un paquete de medidas que afectaron a distintos aspectos como son: la reducción de días de asuntos particulares y supresión de días adicionales a los días

de libre disposición, modificación de las condiciones de acceso y permanencia en situación de incapacidad temporal y de la edad para poder acceder a la jubilación ordinaria, elevándola progresivamente de los 65 a los 67 años, extensión mínima de la jornada laboral del sector público a 37,5 horas semanales, reducción del absentismo y del régimen de incompatibilidades, modificación del régimen de permisos sindicales, etc.) y por la Ley 3/2012, de 6 de julio, de reforma del mercado laboral, habilitando el despido por causas económicas, organizativas o de producción en el ámbito de la Administración Pública para el personal no funcionarios (desarrollado por el Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada), sin olvidar las medidas sectoriales dictadas en los ámbitos docente (incremento de la jornada lectiva y de los ratios de alumnado y no cobertura de bajas inferiores a diez días) y sanitario (incremento de jornada, no renovación de contratos, privatizaciones y externalizaciones).

Por Acuerdo de 9 de julio de 2013, del Consejo de Gobierno, se aprueba el acuerdo de la Mesa General de Negociación Común del personal funcionario, estatutario y laboral de la Administración de la Junta de Andalucía de 3 de junio de 2013, sobre medidas en materia de jornada laboral, ausencias y permisos para la conciliación de la vida personal, familiar y laboral de las empleadas y empleados públicos, disposición en la que se aborda de forma paliativa medidas relativas a: aplicación de la DA 28ª de la Ley 17/2012, de PGE para 2013 (no aplicación del descuento en nómina a cuatro días de ausencias a lo largo del año natural), permisos retribuidos, flexibilidad horaria, permisos no retribuidos y asuntos particulares y vacaciones, entre otros.

En cuanto a las materias de Trabajo y Seguridad Social se refiere, desarrollamos las mismas en los apartados 2.6 y 2.7, respectivamente, de este informe.

Novedades normativas (de estructuración administrativa):

En lo que a la estructuración orgánica de la Junta de Andalucía, tras el nombramiento por Real Decreto 667/2013, de 5 de septiembre, de la Presidenta de la Junta de Andalucía, por Decreto de la Presidenta 4/2013, de 9 de septiembre, y sobre reestructuración de Consejerías, el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía y la organización de la Administración de la Junta de Andalucía, se estructura en las siguientes Consejerías (por orden de prelación): Consejería de la Presidencia, Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales, Consejería de Hacienda y Administración Pública, Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, Consejería de Educación, Cultura y Deporte, Consejería de Justicia e Interior, Consejería de Fomento y Vivienda, Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Consejería de Turismo y Comercio.

A nivel territorial, por Decreto 163/2013, de 8 de octubre, por el que se modifica el Decreto 342/2012, de 31 de julio, por el que se regula la organización territorial provincial de la Administración de la Junta de Andalucía, mediante el cual la Administración de la Junta de Andalucía adoptó una estructura provincial integrada por Delegaciones del Gobierno y Delegaciones Territoriales de la Junta de Andalucía las cuales agrupan servicios periféricos de una o varias Consejerías.

Así, las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía, primera autoridad de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía en la provincia, continúan integrando los servicios periféricos de las Consejerías de Administración Local y Relaciones Institucionales, de Hacienda y Administración Pública y de Justicia e Interior.

En lo que se refiere al empleo público (general), cabe destacar las siguientes novedades normativas:

- Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, modifica el apartado k) del artículo 48 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, incrementando en uno el número de días de permiso por asuntos particulares a los que tienen derecho los funcionarios públicos.
- Decreto 61/2013, de 25 de junio, por el que se regula el complemento de la prestación económica en la situación de incapacidad temporal y situaciones asimiladas del personal de los cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia.
- Decreto 90/2013, de 23 de julio, por el que se aprueba la Oferta de Empleo Público correspondiente a 2013.
- Orden de 5 de julio de 2013, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, en materia de ausencias por enfermedad o accidente que no den lugar a incapacidad temporal.
- Acuerdo de 9 de julio de 2013, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el acuerdo de la Mesa General de Negociación Común del personal funcionario, estatutario y laboral de la Administración de la Junta de Andalucía, de 3 de junio de 2013, sobre medidas en materia de jornada laboral, ausencias y permisos para la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.

En relación al Empleo Público Docente:

- Decreto Legislativo 1/2013, de 8 de enero, aprueba el Texto Refundido de la Ley Andaluza de Universidades.
- Circular de 6 de febrero de 2013, sobre permisos, licencias y reducciones de jornada del personal docente.
- Orden de 6 de mayo de 2013, aprueba las plantillas orgánicas de los centros docentes.
- Decreto 93/2013, de 27 de agosto, regula la forma inicial y permanente del profesorado así como el Sistema Andaluz de Formación Permanente del Profesorado.
- Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la Calidad Educativa (LOMCE), modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo de Educación.
- Decreto 42/2013, de 26 de marzo, por la que se aprueba la Oferta Pública de Empleo de 2013, para el Cuerpo de Maestros.

En cuanto al Empleo Público Sanitario (Estatutario):

- Resolución 479/2013, de 23 de septiembre, manual de normas y procedimientos en materia de vacaciones, permisos y licencias.

- Decreto 235/2013, de 10 de diciembre, por el que se aprueba la Oferta de Empleo Público para el año 2013 de los Centros Sanitarios del Servicio Andaluz de Salud.

En el ámbito del personal de Administración de Justicia:

- Orden de 12 de febrero de 2013, sobre jornada y horario de trabajo en la Administración de Justicia.
- Resolución de 30 de junio de 2013, aprueba el Manual de Gestión de Normas, Procedimientos y criterios en materia de vacaciones, permisos y licencias.
- Orden de 20 de septiembre de 2013 sobre las bases comunes de los procesos selectivos para el ingreso o acceso a los Cuerpos de funcionarios de Administración de Justicia.

Por último en el ámbito del personal de Administración Local:

- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

En lo que al ámbito del Trabajo y de las Políticas Activas de Empleo se refiere, destacamos la siguiente normativa:

- Decreto-Ley 4/2013, de 2 de abril, por el que se modificaba la Ley 4/2002, de 16 de diciembre, de creación del Servicio Andaluz de Empleo, (y por el que se hacía efectivo el traspaso de las competencias en materia de formación profesional para el empleo a la Consejería de Educación).
- Decreto-Ley 7/2013, de 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes contra la exclusión social en Andalucía.
- Orden de 5 de julio de 2013, de la Consejería de Educación, por la que se convoca para el año 2013, el procedimiento de evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación para determinadas unidades de competencia de diversas cualificaciones profesionales, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Real Decreto 908/2013, de 22 de noviembre, por el que se establecen las normas especiales para la concesión de ayudas extraordinarias a trabajadores afectados por procesos de reestructuración de empresa.
- Decreto Ley 8/2013, de 28 de mayo, de Medidas de Creación de Empleo y Fomento del Emprendimiento.
- Acuerdo de 10 de diciembre de 2013, del Consejo de Gobierno, por el que se modifican los Acuerdos del Consejo de Gobierno, de 6 de septiembre de 2011, por el que se aprueba el Plan de Oportunidades Laborales en Andalucía, y de 26 de julio de 2012, por el que se aprueba el Plan de Choque por el Empleo en Andalucía.

En materia de Seguridad Social:

- Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de pensiones en la Seguridad Social.

En este ejercicio se han incoado respecto de las materias tratadas en el presente Capítulo las siguientes quejas de oficio en materia de Empleo Público:

Un primer supuesto lo tenemos en la **queja 13/1578**, motivada por la recepción de un importante número de peticiones, quejas y escritos varios en relación con el proceso selectivo que debe aplicarse para la selección del personal de apoyo a las oficinas del Servicio Andaluz de Empleo, consecuencia del acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de 12 de febrero de 2013.

Nos reafirmamos en que el acceso a la Función Pública habrá de hacerse mediante un procedimiento que garantice los principios de igualdad, mérito, capacidad, publicidad y objetividad, y ello con independencia de la modalidad del nombramiento o contrato laboral que vaya a celebrarse.

El hecho de que las Administraciones Públicas, y entre ellas las Administraciones Autonómicas, puedan hacer uso de las diferentes modalidades de contratación laboral, no quiere decir que en la selección del personal que vaya a ser contratado (fijo o temporal), puedan eludir las normas y los referidos principios que tienden a garantizar tanto que las Administraciones sirvan con objetividad los intereses generales, como a hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a concurrir en condiciones de igualdad en las ofertas de empleo de las Administraciones Públicas.

A este respecto por la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, se nos informó que la selección de dicho personal se realizaría a través de la Bolsa de Interinos del Cuerpo Facultativo A2028 y, una vez agotada dicha Bolsa, mediante oferta genérica al Servicio Andaluz de Empleo, de conformidad con lo previsto por el art. 28 del Decreto 2/2002, de 9 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso, promoción interna, provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios de la Administración General de la Junta de Andalucía.

En consecuencia, con las medidas previstas, queda garantizado en la selección del personal los principios constitucionales que rigen el acceso al empleo público, motivo que fundamentó nuestra actuación en este expediente, procediendo, por tanto, a concluir nuestras actuaciones.

En la **queja 13/1631** abordamos la demora en el abono de las Becas para realizar prácticas, dentro del programa Universem Sevilla 2012, solicitamos la colaboración de la Gerencia de la Universidad de Sevilla y del Instituto Andaluz de la Mujer.

Tras la recepción de los informes emitidos por los organismos relacionados pudimos considerar que el asunto que motivó la presente actuación de oficio se encontraba solucionado, una vez que por la Gerencia de la Universidad de Sevilla, y para evitar más perjuicios a los interesados, anticipó la cantidad necesaria para satisfacer las becas concedidas.

Cabe señalar que las afectadas por estas becas pertenecían a diversas ramas profesionales, como la arquitectura, la abogacía, la ingeniería, la psicología, la informática o el periodismo, que realizaron el programa Universem Sevilla 2012, desarrollado por un acuerdo de colaboración entre la Universidad de Sevilla y el Instituto Andaluz de la Mujer, y



cofinanciado por el Fondo Social Europeo, destinado a "*mejorar la empleabilidad de mujeres universitarias*".

En la **queja 13/1818** mostramos nuestro interés por conocer los criterios establecidos por la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, para conceder permisos sobre reducción de jornada de trabajo para el cuidado de hijo/a menor afectado/a por cáncer u otra enfermedad grave, y en su caso, los medios de publicidad que se hicieron de los mismos.

Esta actuación venía motivada por los escritos de quejas que estábamos recibiendo en relación con la aplicación en las Administraciones Públicas andaluzas, del permiso regulado en el artículo 49.e) de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, sobre reducción de jornada de trabajo para el cuidado de hijo menor afectado por cáncer u otra enfermedad grave.

Dicho artículo establece que el funcionario tendrá derecho, siempre que ambos progenitores, adoptantes o acogedores de carácter preadoptivo o permanente trabajen, a una reducción de la jornada de trabajo de al menos la mitad de la duración de aquélla, percibiendo la totalidad de las retribuciones con cargo a los presupuestos del órgano o entidad donde venga prestando sus servicios, para el cuidado, durante la hospitalización y tratamiento continuado, del hijo menor de edad afectado por cáncer (tumores malignos, melanomas o carcinomas) o por cualquier otra enfermedad grave que implique un ingreso hospitalario de larga duración y requiera la necesidad de su cuidado directo, continuo y permanente acreditado por el informe del servicio Público de Salud u órgano administrativo sanitario de la Comunidad Autónoma o, en su caso, de la entidad sanitaria concertada correspondiente y, como máximo, hasta que el menor cumpla los 18 años.

Sin perjuicio de que citada norma, por su carácter de básica, resulta de aplicación, en el ámbito de la Administración General de la Junta de Andalucía, el Decreto-Ley 1/2012, de 19 de junio, de medidas Fiscales, Administrativas, laborales y en materia de Hacienda Pública para el reequilibrio económico financiero de la Junta de Andalucía, en su artículo 26, relativo a "vacaciones y permisos", se hace referencia a que «Dicho personal tendrá derecho asimismo a los permisos recogidos en el artículo 49 del EBEP».

Para su correcta aplicación, la Secretaria General de la Administración Pública de la Junta de Andalucía dictó la Instrucción 4/2012, recogiendo en su apartado 9.1.M el permiso por cuidado de hijo menor afectado por cáncer u otra enfermedad grave, se remite al criterio establecido en el Informe emitido por la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública de 16 de enero 2012, criterio que restringe la reducción de la jornada concretándola en el 50 por ciento (y no al "mínimo del 50 por ciento") con los mismos efectos que la norma estatal. Con la emisión de la referida Inspección, estableciendo los criterios al respecto, dimos por concluida nuestra actuación.

En **queja 13/1834** mostramos nuestro interés por conocer los procedimientos de selección del personal del Metro de Granada S.A. y del Metro de Málaga S.A., y en su caso, las bases reguladoras de los mismos, pruebas de selección, medios de publicidad, etc.

En materia de personal de las empresas públicas resulta de aplicación el Derecho Laboral, quedando sometidas en el acceso a las mismas a los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

A este respecto, venían presentando ante este Comisionado quejas relativas a la opacidad en las entidades Metro de Granada S.A. y Metro de Málaga S.A., en los procesos

de selección de personal para cubrir las plazas necesarias para el funcionamiento y mantenimiento del servicio encomendado (conductores, operarios, auxiliares, etc.).

Considerando que dichas entidades deben seleccionar a su personal mediante procedimientos en los que se garanticen los principios constitucionales antes expresados, nos dirigimos a los Directores- Gerentes de Metro de Granada S.A., y de Metro de Málaga S.A, al objeto de conocer los procedimientos de selección de su personal, y en su caso, las bases reguladoras de los mismos, pruebas de selección, medios de publicidad, etc.

En la tramitación de ese expediente contamos, además de con las Direcciones- Gerencias de las dos entidades gestoras de los Metros de Granada y Málaga, con la colaboración e la Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía.

En relación con Metro de Málaga S.A., se trata de una sociedad anónima, adjudicataria del contrato de concesión para la construcción y explotación de las líneas 1 y 2 del ferrocarril metropolitano de Málaga, contando la Junta de Andalucía (a través de la Agencia de Obra Pública, entidad pública adscrita a la Consejería de Obras Públicas y Vivienda) con una participación minoritaria en su capital de tan sólo el 23,69% de su accionariado, por lo que, al no formar parte del sector público andaluz no resulta de aplicación los principios para el acceso al empleo público contenidos en el Estatuto Básico del Empleado Público de 2007, estando sujeta en la contratación del personal a las reglas del derecho privado.

En cuanto a Metro de Granada S.A., se encuentra pendiente de definición el modelo de gestión para la operación y explotación de la Línea; una vez se concrete el modelo de gestión, se procederá a realizar los oportunos procesos de selección e incorporación de personal y/o empresas, los cuales estarán sujetos a los correspondientes procedimientos de concurso público con los debidos criterios de publicidad y concurrencia.

En la **queja 13/1859**, promovida ante la titular de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, mostramos nuestro interés por conocer las iniciativas legislativas o reglamentarias precisas en orden a articular el órgano resolutorio de los recursos y reclamaciones que en materia de empleo público que se planteen por los servidores públicos dependientes del sector público andaluz, de conformidad con lo previsto por el artículo 136 del vigente Estatuto de Autonomía para Andalucía que dispone que:

*“La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos de la Administración de la Junta de Andalucía, el acceso al empleo público de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, y establecerá un órgano administrativo de la función pública resolutorio de los recursos que se interpongan sobre esta materia”*

Por ello, nos dirigimos a la titular de la Consejería de Hacienda y Administración Pública considerando que había llegado el momento de que se considere la conveniencia de promover las iniciativas legislativas o reglamentarias precisas en orden a articular el órgano resolutorio de los recursos en materia de empleo público

Reseñábamos en la resolución de la apertura de este expediente, que una de las características del Sector Público de Andalucía es el de su dimensionamiento, tanto en medios personales, como materiales y financieros, como corresponde a su importancia en territorio y población respecto al resto de España, con un total de casi medio millón de empleados públicos al servicio de las distintas Administraciones territoriales (Administración estatal, autonómica y local) y las distintas entidades instrumentales vinculadas a ellas.

En el caso de la Administración de la Junta de Andalucía destaca el número de recursos humanos con que cuenta, unos 250.000 empleados públicos, cifra que iguala a la suma de las restantes Administraciones (94.000 la estatal, 122.000 la local, y 26.000 las universidades públicas), integrada mayoritariamente por el personal docente y sanitario, volumen de efectivos que da una idea de la enorme carga de gestión que ello conlleva; aspecto cuantitativo éste que, sin duda, debió pesar a la hora de que el vigente Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007 hiciera una expresa previsión respecto a la creación de un órgano administrativo para la resolución de los recursos que por este colectivo se plantee en relación a su prestación de servicios (artículo 136).

Del estudio de la información aportada por la titular de la Consejería, en respuesta a nuestra petición, y una vez estudiado detenidamente su contenido, no observamos que exista infracción de alguno de los derechos fundamentales y libertades reconocidos en la Constitución, por lo que procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones en este expediente e informando de ello a la Sra. Consejera.

Sin perjuicio de las razones argumentadas por dicho Departamento para acometer, en estos momentos, la creación de citado órgano administrativo, debemos significar que la paulatina creación de órganos específicos para ejercitar la actividad revisora de la Administración de la Junta de Andalucía, como hemos visto en la materia de contratación pública y tributaria, precisa de un paso más, y esta vez en el ámbito de la gestión del personal público dependiente de la Administración general e instrumental de la Junta de Andalucía, tal y como mandaba el art. 136 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, y ello no sólo por este imperativo legal sino también por así exigirlo el notable volumen de recursos contencioso-administrativos que se presenta en los correspondientes juzgados y salas del Poder Judicial en Andalucía:

La circunstancia de la actual crisis económica y la fuerte incidencia que en el empleado público está teniendo las distintas medidas de contención del gasto público (reducción/congelación en materia retributiva, supresión de paga extraordinaria, incremento de la jornada de trabajo, suspensión de las ayudas de acción social, rescisión de relaciones de servicio de carácter temporal, procesos de integración en la Administración instrumental, etc.), ha supuesto un notable incremento de la conflictividad que se traduce en todo tipo de recursos, reclamaciones, denuncias, etc., de la que esta Institución es testigo directo a través de las quejas y personaciones que los empleados públicos, los propios sindicatos del sector y los movimientos asociativos nos trasladan en relación a los distintos aspectos que inciden en su relación de servicios con la Junta de Andalucía.

Consideramos que la circunstancia de una sobrecargada instancia jurisdiccional unida al reciente encarecimiento de las tasas judiciales, así como a la tardanza e incertidumbre que suele rodear estos procesos, hace conveniente proseguir con la articulación de órganos administrativos independientes que faciliten la resolución de las controversias jurídicas que se le planteen en materia de empleo público.

En la **queja 13/1962**, partíamos de la información publicada en los medios de comunicación, que hacían referencia a que la selección del personal de la Fundación General de la Universidad de Málaga, no se realizaba mediante convocatoria pública, sino que era suficiente con la entrega de currículum y una entrevista como en cualquier otra empresa privada.

Las fundaciones son organizaciones constituidas sin fines de lucro que, por voluntad de sus creadores, tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general y se rigen por la voluntad del fundador, por sus estatutos y en

todo caso, por la ley. El derecho de fundación se reconoce en el artículo 34 de la Constitución Española.

En el ámbito estatal el marco regulador básico lo constituye la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones y el Real Decreto 1337/2005, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de fundaciones de competencia estatal.

En desarrollo de la competencia autonómica prevista en el art. 79 del vigente Estatuto de Autonomía de Andalucía, el marco regulador andaluz está constituido por la Ley 10/2005, de 31 de mayo, de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía y el Decreto 32/2008, de 5 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Fundaciones.

Por las Comunidades Autónomas se ha ido desarrollando esta figura, a través de leyes de fundaciones y numerosos decretos de desarrollo, en su ámbito respectivo, regulando las fundaciones del sector público autonómico con alto grado de mimetismo a las del sector público estatal, en cuanto a la aportación mayoritaria y al patrimonio fundacional. La Comunidad Autónoma de Andalucía incluye, adicionalmente entre las públicas, aquellas en las que los miembros de su órgano de gestión (patronato) sean mayoritariamente representantes de la Comunidad Autónoma, en concordancia con lo establecido en la Directiva comunitaria 2004/18/CE, que considera que los organismos públicos no sólo derivan del criterio patrimonialista, sino también del dominio en el control de la gestión y nombramiento de los miembros de sus órganos de decisión.

De la información aportada por la Dirección de la Fundación de la Universidad de Málaga, que puntualmente atendió nuestra petición mediante la emisión del preceptivo informe junto con documentación complementaria a la misma, y una vez estudiado detenidamente su contenido, no observamos que exista infracción del ordenamiento jurídico descrito.

Por último, en la **queja 13/3573**, iniciada tras la publicación aparecida en Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba de las Bases y la convocatoria del concurso-oposición restringido al turno de promoción interna de una plaza de Oficial, mediante el sistema de funcionarización de personal laboral fijo, de acuerdo con lo previsto en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 7/2007, de 12 de abril, por la que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público.

El objeto de la convocatoria, que permite la promoción interestatutaria, se justifica por la entidad local en la Primera de las Bases reguladoras porque se derivan ventajas para la gestión de los servicios, debido a que es necesario realizar muchas funciones públicas reservadas a funcionarios y el Ayuntamiento únicamente dispone de un funcionario adscrito a la Administración General.

A este respecto el citado Estatuto establece los límites y reserva respecto al ejercicio de potestades que impliquen autoridad o salvaguardia de intereses generales del Estado o de las Administraciones Públicas, toda vez que este tipo de funciones debe quedar vetado al personal laboral y ser atribuidos en exclusiva a los funcionarios públicos.

En el ámbito de la Administración Local el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local, en el artículo 175, apartado tercero, establece que las tareas de carácter predominantemente manual, en los diversos sectores de actuación de las Corporaciones Locales, referidas a un determinado oficio, industria o arte, no tendrán la consideración de funciones públicas a que se refiere el artículo 92.2 de la Ley 7/1985, de 2

de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, artículo este último que establece cuales han de ser las funciones cuyo cumplimiento quedan necesariamente reservadas a personal sujeto al Estatuto funcionarial.

Una vez recibida la información municipal, constatamos que no existían motivos que fundamentasen continuar nuestras actuaciones al amparo de nuestra ley reguladora, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones sin perjuicio de que, las Bases de la convocatoria que nos ocupaba este expediente y en su caso, los actos de aplicación de las mismas, pudieran ser impugnados por los Servicios Periféricos de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales en la Delegación del Gobierno de Córdoba (Ley 7/1985 y Decreto 147/2012, de 5 de junio), Subdelegación del Gobierno en Córdoba (en el ejercicio de las competencias en materia de control de legalidad, Ley 7/1985) y por cualquier interesado en la forma, casos y plazos establecidos en Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En cuanto al ámbito del personal docente, destacamos las quejas de oficio siguientes:

**Queja 13/1106** promovida para supervisar la gestión de la Consejería de Educación en la aplicación de los recortes sobre la jornada y retribuciones del personal interino –Docente No Universitario- para el año 2013, consecuencia de las múltiples quejas recibidas en la Institución y de las noticias reflejadas en prensa.

El conflicto se circunscribía a que en los nombramientos de personal interino y sustituto se podrá fijar horarios de trabajo inferiores a los establecidos con carácter general, con reducción proporcional de las retribuciones básicas y complementarias (art. 15.4 de la Ley 5/2012, de 26 de diciembre).

No obstante, la citada norma no concretaba la forma en que se plasmarían dichos recortes por lo que, a estos efectos, y de conformidad con nuestro marco regulador, iniciamos queja de oficio.

En una escueta pero clarificadora respuesta recibida de la titular de la citada Dirección General de Gestión de Recursos Humanos de la Consejería de Educación nos comunicó que no estaba planteada la posibilidad de llevar a cabo dicha disminución a que habilita el artículo 15.4 de la Ley 5/2012, de 26 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2013.

En la **queja 13/4010**, la Institución tuvo conocimiento a través de la información publicada en prensa, de las manifestaciones realizadas por una joven, Diplomada en Magisterio, Especialidad de Infantil, que habría sido declarada «no apta» por el Equipo de Valoración y Orientación –EVO- de la Delegación Territorial de Salud y Bienestar Social de Granada, para el desarrollo de las funciones propias de su especialidad docente, lo que imposibilitará a la misma, para concurrir a las próximas oposiciones al Cuerpo de Maestros, por dicha Especialidad.

Por el titular de la Delegación Territorial de Salud y Bienestar Social se nos trasladó informe y documentación emitido por el Centro de Valoración y Orientación –EVO- en el que se reseña que ante las limitaciones de la interesada (con un grado de discapacidad del 80%), se deniega el Certificado de Aptitud para Educación Infantil porque para poder desempeñar las diversas tareas de esta etapa escolar, se requiere de un nivel mayor de autonomía y de movilidad (estabilidad/equilibrio), que la que presenta la

interesada, dadas las características del alumnado de esta etapa, alumnos de 3-5 años, con los que debe interactuar físicamente de forma continua, incidiendo en la afectada riesgo de caídas y las consecuencias que de ello se deriven para los alumnos y para la propia interesada.

Asimismo, siguiendo el consejo del EVO, la interesada solicitó en su momento, y se le expidió Certificado de Aptitud Apto para Maestra de Educación Primaria con algunas observaciones así como adaptación de tiempos para el examen, ya que la impartición de la docencia a niños mayores puede realizarse de modo más compatible con sus limitaciones.

En cualquier caso, el certificado de Aptitud (no apto), no impide que a la interesada poder concurrir a las oposiciones de Educación Infantil, bajo su responsabilidad y por el turno libre. (...)"

De la información suministrada por la Dirección General de Profesionales del SAS se deducía que este Centro Directivo había impartido instrucciones sobre los criterios de actuación de las Comisiones de Valoración a este respecto, circunstancia que motivó que diéramos por concluidas nuestras actuaciones.

En cuanto a las quejas de oficio relacionadas con el personal sanitario destacamos la **queja 13/342**, iniciada tras tener conocimiento de que en las distintas Bolsas por categorías profesionales del Servicio Andaluz de Salud, jóvenes sin experiencia se anteponian gracias a la baremación de publicaciones electrónicas, con puntuaciones superiores a la de aquellos profesionales que cuentan con varios años de experiencia.

Por otro lado, junto a las quejas individuales formuladas, la prensa se hacía eco de esta noticia, calificando estas publicaciones de auténtico fraude de ley, y denunciaban que la Administración sanitaria no estaba llevando a cabo la necesaria supervisión y control.

En la tramitación del expediente de queja constatamos que por el Servicio Andaluz de Salud se habían adoptado instrucciones a las Comisiones de Valoración, en orden a evitar abusos sobre este asunto.

Otra actuación de oficio la tenemos en la **queja 13/1141**, promovida tras la recepción de varias quejas en esta Institución y de noticias aparecidas en prensa, por las cuales tuvimos conocimiento que, en el año 2013, el Gobierno andaluz extendería la reducción de jornada y salario del personal temporal del 10 por ciento (Ley 3/2012, de 21 de septiembre).

Detallaban las distintas noticias publicadas sobre este asunto, que el recorte de horas de trabajo y la consecuente bajada en la nómina de los interinos fue una de las medidas más duras que incluyó el plan de reequilibrio económico-financiero, si bien la Consejería de Hacienda y Administración Pública limitó entonces el alcance de ese ajuste al personal interino de la Administración General y excluyó al colectivo sanitarios (estatutarios), fundamentándolo en la aplicación del art. 60.2 de la Ley 55/2003 del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud que establece el límite máximo del 75% de la jornada ordinaria en cómputo anual.

Por último, en la **queja 13/1978**, relativa al descontento y disconformidad generada entre el colectivo de personal del Distrito Sanitario Córdoba Sur, radicado en la localidad de Lucena, a causa del que parecía ser su inminente traslado –por otra parte forzoso- al Hospital Infanta Margarita, de la vecina localidad de Cabra (Córdoba), unificando así la Dirección Económica Administrativa.

Según se nos informaba, las razones del traslado colectivo obedecían a la reestructuración y reorganización que llevaba a cabo el Servicio Andaluz de Salud, tras haber constituido un Área Sanitaria en la segunda de las localidades indicadas.

Por su parte, la Dirección General de Profesionales del SAS nos informaba que si bien la creación de dicha Área por Orden de 13 de febrero de 2013 lo era en el marco de las potestades de autoorganización y de una mayor eficiencia en la gestión sanitaria, se ha contado en todo momento con el consentimiento en los afectados para la movilidad geográfica, motivo por el cual dimos por concluidas nuestras actuaciones.

En materia de Trabajo y Seguridad Social las quejas de oficio iniciadas han sido las siguientes:

**Queja 13/155** relativa a la aplicación práctica del porcentaje de reserva de puestos para el turno de personas con discapacidad en un Taller de Empleo. Lo que nos movió a investigar cómo se contabiliza y controla aplicación del cupo a nivel autonómico y cómo se materializa por los Servicios de Empleo su control.

**Queja 13/2330** y **queja 13/3831**, relativas respectivamente a accidente laboral sufrido por un operario del servicio de recogida de la basura de la capital onubense y a accidente sufrido por un trabajador que, según los extremos confirmados por el Servicio Unificado de Emergencias 112 de Andalucía, en el interior de una empresa de transportes ubicada en el Municipio de Santiponce (Sevilla).

Continuamos el seguimiento de los accidentes y siniestros laborales que se producen en nuestra Comunidad Autónoma, con el objetivo de colaborar con las Administraciones competentes al seguimiento y control que en la materia de prevención de riesgos laborales pueda servir para garantizar la seguridad y la salud laborales en Andalucía.

Respecto al grado de colaboración de los organismos y entidades administrativas competentes en materia de trabajo hemos de indicar que, tanto los de la Administración Autonómica, como los correspondientes a las Administraciones Locales, y los integrados en la Administración General del Estado, a los que en alguna ocasión puntual se solicitó información al respecto de los expedientes de queja en fase de tramitación, mostraron un grado de cooperación y colaboración correcto y efectivo.

A continuación se destacan las Resoluciones dictadas por el Defensor que no han obtenido la respuesta colaboradora de las Administraciones Públicas a tenor del art. 29.2 de la Ley del Defensor del Pueblo Andaluz:

- **Resolución** relativa a la baremación de la fase de concurso, en el proceso selectivo de acceso al Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria, especialidad Matemáticas, convocado por la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía mediante Orden de 25 de marzo de 2010, dictada en la **queja 10/6234**, de la cual se produjo discrepancia técnica de la Dirección General de Gestión de Recursos Humanos, de la Consejería de Educación

- **Resolución** dictada en la tramitación de la **queja 12/1117**, a la que fueron acumuladas la **queja 12/1676** y **queja 12/6595**, relativa al acceso de los Maestros de Educación Infantil al puesto de Técnico Superior Educación Infantil, integrados en el Grupo III, Categoría Profesional Técnico Superior Educación Infantil del vigente Convenio Colectivo de Personal Laboral al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía, de la cual se

produjo discrepancia técnica de la Secretaria General para la Administración Pública de la Consejería de Hacienda y Administración Pública.

- **Resolución** dictada en el curso de la **queja 12/1751**, relativa a una denuncia sobre acoso laboral a un funcionario de carrera, de la cual se produjo discrepancia técnica de la Viceconsejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural.

- **Resolución** en relación con el proceso de funcionarización de personal laboral convocado por el Ayuntamiento de El Ejido (Almería), dictada en la **queja 12/6067**, de la cual se produjo discrepancia técnica de la Alcaldía-Presidencia.

- **Resolución** relativa a la improcedencia de establecer el empadronamiento como requisito para acceder a la Bolsa de Trabajo para Personal Laboral temporal, dirigida a la Entidad Autónoma Local de Encinarejos de Córdoba, en el curso de la **queja 12/6086**, a la que fue acumulada la **queja 12/6087**.

- **Resolución** dictada en el curso de la **queja 12/6652**, en relación con la exclusión de la Bolsa de empleo temporal de la Empresa Municipal de Limpieza de Sevilla, LIPASAM, frente a la cual se produjo discrepancia técnica del Ayuntamiento de Sevilla (Alcaldía y Gerencia de LIPASAM).

- **Resolución** relativa a la Mediación del Defensor del Pueblo Andaluz, dirigida al Ayuntamiento de Jerez de la Frontera (Cádiz), con motivo del Expediente de Regulación de Empleo-ERE-, en el curso de la **queja 13/2227**.

Seguidamente, y en cumplimiento de lo establecido por el artículo 32.1 de nuestra Ley reguladora, damos cuenta de las resoluciones formuladas y que fueron aceptadas por las autoridades afectadas:

- **Resolución** relativa a la creación de la categoría profesional de interpretes de lengua de signos, en los centros educativos de la Administración educativa andaluza, dirigida a la Dirección General de Gestión de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, en el curso de la **queja 11/2304**.

- **Resolución** relativa al sistema de control de jornadas y horario mediante identificación por radiofrecuencia (RFID), dirigida a la Dirección del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, en el curso de la **queja 11/5778**.

- **Resolución** relativa a que la Mancomunidad de Municipios del Bajo Guadalquivir en disolución debía atender las deudas devengadas de los talleres de empleo que gestionó, dirigida a la Presidencia de la citada Entidad Local, en el curso de la **queja 12/1046**.

- **Resolución** relativa con la demora en la resolución expresa de varios recursos, dirigida a la Viceconsejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, en el curso de la **queja 12/2408**.

- **Resolución** relativa a condiciones laborales de los funcionarios del Cuerpo de la Policía Local, dirigida al Ayuntamiento de Cazalla de la Sierra (Sevilla), en el curso de la **queja 12/3876** y a la que fue acumulada la **queja 12/3877** y la **queja 12/378**.



- **Resolución** relativa al acceso al expediente personal –ejercicios y plantillas- de proceso selectivo para cubrir plazas de Bomberos, dirigido al Consorcio de Bomberos de la provincia de Cádiz, en el curso de la **queja 12/5497**.

- **Resolución** relativa a la improcedencia de establecer el empadronamiento como requisito para optar a la Bolsa de Trabajo, dirigida al Ayuntamiento de Torrox (Málaga), en el curso de la **queja 12/5535**.

- **Resolución** relativa al acceso al expediente personal –ejercicios y plantillas- de proceso selectivo para cubrir plazas de Bomberos, dirigido al Consorcio de Bomberos de la provincia de Cádiz, en el curso de la **queja 12/2831**, a la que fueron acumuladas la **queja 12/2830** y **queja 12/4405**.

- **Resolución** relativa a las tasas por participar en procesos selectivos, dirigida al Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera (Cádiz), en el curso de la **queja 13/1136**, a la que fueron acumuladas la **queja 13/997**, **queja 13/1137** y **queja 13/1511**.

- **Resolución** de Mediación del Defensor del Pueblo Andaluz, en relación con el conflicto de los trabajadores de la planta de Roca Sanitario de Alcalá de Guadaíra (Sevilla), dirigida a Roca Corporación Empresarial S.A. en el curso de la **queja 13/4421**.

- **Resolución** de Mediación del Defensor del Pueblo Andaluz, en relación con los despidos de trabajadores del Plan Infoca y constitución de la Bolsa de Trabajo Temporal, dirigida a la Dirección Gerencia de la Agencia Andaluza del Medio Ambiente y Agua –AMA-, en el curso de la **queja 13/4902**.

Respecto al grado de colaboración de los organismos y entidades administrativas competentes en materia de trabajo hemos de indicar que, tanto los de la Administración Autonómica, como los correspondientes a las Administraciones Locales, y los integrados en la Administración General del Estado, a los que en alguna ocasión puntual se solicitó información al respecto de los expedientes de queja en fase de tramitación, mostraron un grado de cooperación y colaboración correcto.

A continuación se destacan las resoluciones dictadas por el Defensor que no han obtenido la respuesta colaboradora de las Administraciones Públicas a tenor del artículo 29.1 de la Ley 9/1983, del Defensor del Pueblo Andaluz:

- **Resolución** relativa a silencio administrativo, dirigida a la Dirección Provincial del Servicio Andaluz de Empleo de Cádiz, en el curso de la **queja 12/700** ya citada por cuanto se inició en el informe anual anterior.

- **Resolución** relativa a disconformidad con el procedimiento de tramitación de solicitud de ayuda con cargo al programa de Apoyo a la Trabajadora Autónoma, en el curso de la **queja 12/851**, respecto de la cual se produjo discrepancia técnica de la Dirección Provincial del Servicio Andaluz de Empleo.

## **2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.**

Abordamos este apartado desglosando los mismos por grupos de colectivos de personal sometidos a un mismo régimen jurídico, según se trate del régimen general de los empleados públicos (funcionarios y laborales) o de los distintos regímenes especiales de personal docente, sanitario, de Administración de Justicia, de la Administración instrumental de la Junta de Andalucía y de Administración Local.

## **2. 1. Personal de la Administración General de la Junta de Andalucía.**

### **2. 1. 1. Selección, Acceso y Provisión.**

En relación a las quejas relativas al personal de la Administración General, destacan aquellas relativas al personal sin vinculación permanente (interinos, laborales temporales, etc.) en las que vienen a expresar su temor por la pérdida de su puesto de trabajo, ante las distintas medidas de reducción del gasto público que desde el Gobierno de la Nación se vienen adoptando en los últimos años.

Especial protagonismo tiene el Decreto-Ley 5/2013, de 2 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas sobre el empleo del personal funcionario interino en la Administración General de la Junta de Andalucía para el mantenimiento de la calidad y eficiencia de los servicios públicos a la ciudadanía (iniciativa legislativa convalidada por el Parlamento de Andalucía en sesión de 24 de abril de 2013 – BOJA de 8 de mayo-), se presentaron un número considerable de quejas por vulneración de los derechos fundamentales de igualdad de oportunidades y discriminación por edad, entre otros motivos (**queja 13/1568, queja 13/2334, queja 13/2347, queja 13/2341, queja 13/2500, queja 13/2504, queja 13/2547, queja 13/2607, queja 13/2610, queja 13/2611, queja 13/2704, queja 13/2710, queja 13/2809, queja 13/2813, queja 13/2822, queja 13/2840**).

Dicha norma establece que a partir de dicho Decreto-Ley la provisión de puestos en interinidad se llevará a cabo mediante la selección prioritaria del personal funcionario interino que cese en el desempeño de su puesto por resultar adjudicado a un funcionario de carrera en cualquiera de los procesos reglamentarios de selección o provisión, siempre que estuviere prestando servicios con anterioridad a 1 de enero de 2005 y que a 31 de diciembre de 2013 cuente con cuarenta y cinco o más años de edad. A continuación, la selección se realizará entre los aspirantes que, habiendo concurrido a las pruebas selectivas de la última Oferta de Empleo Público (OEP) y no habiendo obtenido plaza, hubieran superado el mayor número de ejercicios conforme a las actas de los correspondientes órganos de selección.

Frente a este posicionamiento discrepante, por la representación sindical USTEA se aportó un listado de 3.200 firmas a favor de la legalidad y oportunidad del citado decreto-ley (**queja 13/2886**), exponiendo el marco constitucional y legal regulador del acceso al empleo público, la excepcionalidad y provisionalidad de las medidas incorporadas al mismo, la escasa incidencia del personal interino afectado frente a la generalidad de las bolsas de empleo temporal existentes, la imposibilidad de poner en marcha los procesos de consolidación previstos en el EBEP y muy especialmente las circunstancias de difícil reinserción laboral de los funcionarios interinos objeto de cese en atención a las circunstancias de elevada edad existentes en dicho colectivo.

Ante el planteamiento de las múltiples quejas en orden a que esta Institución elevara su posicionamiento al Defensor del Pueblo para que este, a su vez, instara recurso de inconstitucionalidad frente al referido Decreto-Ley, realizamos las siguientes consideraciones.

A. La desfavorable coyuntura para la consolidación o inserción laboral del personal interino afectado por el Decreto-Ley 5/2013.

El EBEP establece dos vías encaminadas a evitar o reducir la temporalidad, la vía de las OEP (art. 70 en relación al Capítulo I del Título IV) y los procesos de consolidación de empleo temporal (Disposición transitoria cuarta).

Durante la pasada década, varias han sido las OEP desplegadas por la Junta de Andalucía respecto a plazas correspondientes a la Administración General, en particular las correspondientes a 2003, 2005 y 2007, en las que la Junta se comprometió con el empleo estable y convocó las correspondientes oposiciones mediante el sistema de concurso-oposición en el que la valoración de los ejercicios prevalecía sobre los méritos, circunstancia que ha venido facilitando la inserción funcional de buena parte del personal interino afectado por los pactos de estabilidad de la década precedente. Muchos de estos interinos se presentaron a las convocatorias y obtuvieron plaza y otros, o bien no superaron el proceso o decidieron no presentarse, permaneciendo en sus puestos originarios o en otros puestos reubicados. A parte de estos últimos, y en concreto aquellos que han resultado afectados por la resolución del concurso de méritos de marzo de 2011, afecta el Decreto-Ley 5/2013, a los que considera como “colectivo prioritarios” en orden a su inserción laboral en el empleo público a que se refiere.

Tanto la vía de las OEP como la de consolidación de empleo temporal se han visto afectadas en la coyuntura de crisis económica que atraviesa nuestro país durante este último quinquenio (coincidiendo con la vigencia del EBEP), aspecto que destaca el preámbulo del Decreto-Ley 5/2013 al expresar que *“las medidas de racionalización del gasto y reducción del déficit público adoptadas con carácter general por las Administraciones Públicas están sometiendo a éstas a un proceso de redimensionamiento de sus recursos humanos que (...) está incidiendo de manera fundamental en personas que vienen desempeñando sus puestos en la Administración andaluza de manera interina. En circunstancias normales dicho personal funcionario interino podría verse beneficiado por las correspondientes convocatorias de consolidación de empleo temporal a que se refiere la Disposición transitoria cuarta del EBEP. Sin embargo, la actual coyuntura económico-presupuestaria ha determinado que la aplicación de esta Disposición transitoria cuarta se haya visto afectada por las restricciones establecidas en el artículo 23 de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del estado para el año 2013, siendo incierto si tales restricciones se mantendrán o no para futuros ejercicios presupuestarios”*.

Ante dicha situación, en la Mesa Sectorial celebrada el 21 de marzo de 2013, se plantea la conveniencia de articular un acuerdo que atienda la situación creada, sin un posicionamiento mayoritario ni favorable al mismo por la parte sindical, y en la que la Junta de Andalucía informa sobre los efectivos existentes en situación de interinidad (un total de 2.029 interinos, de los que 846 interinos son mayores de 45 años y con nombramiento anterior a 1 de enero de 2005).

La circunstancia de que el EBEP naciera en el 2007, de forma coetánea al inicio de la crisis económica y correlativa de los presupuestos públicos, ha motivado que los procesos de consolidación a que se refiere la disposición transitoria cuarta del EBEP no haya podido llevarse a cabo, toda vez que las últimas leyes anuales de presupuestos han venido estableciendo severas limitaciones respecto al incremento del gasto público en el capítulo de personal.

Así pues, el EBEP, consciente de la endémica situación existente en la Administración Pública, incide de nuevo en el problema de la situación en la que se encuentra una multitud de empleados públicos instando la promoción de acciones a favor de su regularización.

La Exposición de Motivos de dicho Estatuto señala que *“por otra parte, el Estatuto refuerza las garantías de transparencia en lo relativo al número y retribuciones del personal eventual y contiene algunas normas para combatir la excesiva tasa de*

*temporalidad en el empleo público que se ha alcanzado en algunas Administraciones y sectores”.*

Es la Disposición Transitoria cuarta del EBEP la que trata de solucionar el problema existente y, con el título de “Consolidación de empleo temporal”, dispone que:

*“1. Las Administraciones Públicas podrán efectuar convocatorias de consolidación de empleo a puestos o plazas de carácter estructural correspondientes a sus distintos cuerpos, escalas o categorías, que estén dotados presupuestariamente y se encuentren desempeñados interina o temporalmente con anterioridad a 1 de enero de 2005.*

*2. Los procesos selectivos garantizarán el cumplimiento de los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.”*

Pues bien, tales procesos no se han llevado a cabo en el ámbito de la Administración General de la Junta de Andalucía, tal y como expresa el propio preámbulo del decreto-ley al decir que *“en circunstancias normales dicho personal funcionario interino podría verse beneficiado por las correspondientes convocatorias de consolidación de empleo temporal a que se refiere la Disposición transitoria cuarta de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto Básico del empleado Público. Sin embargo, la actual coyuntura económico-presupuestaria ha determinado que la aplicación de esta Disposición transitoria cuarta se haya visto afectada por las restricciones establecidas en el artículo 23 de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del estado para el año 2013, siendo incierto si tales restricciones se mantendrán o no para futuros ejercicios presupuestarios.”*

Por otro lado e íntimamente relacionado con este aspecto, cabe tener en cuenta el desfavorable contexto en que se ha desenvuelto las Ofertas de Empleo Público de la Junta de Andalucía de los últimos ejercicios, ante las severas limitaciones establecidas por la legislación básica estatal a través de las distintas leyes anuales de presupuestos, circunstancia que ha motivado que en el periodo de vigencia del EBEP haya realizado Ofertas de Empleo Público para los ejercicios 2007, 2009 y 2010 y en relación a determinados cuerpos y especialidades y en número muy reducido de plazas, lo que a la postre a supuesto un motivo añadido al estado de situación a que nos referimos.

No obstante, cabe señalar que la Junta de Andalucía (a diferencia de las Universidades públicas andaluzas y de un considerable número de Corporaciones Locales) no ha hecho uso de este instrumento de consolidación de empleo temporal, lo que en cierta manera explica el considerable número y antigüedad de buena parte del colectivo de funcionarios interinos de su Administración General, cuyo peso específico y responsabilidad de su estado de situación es atribuible en buena parte a la misma.

Respecto a la consolidación del empleo temporal prevista en esta disposición transitoria del EBEP cabe decir que las distintas Administraciones han venido haciendo un uso más o menos intenso de esta excepcional vía durante el periodo 2007 a 2012, toda vez que las distintas leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado han venido estableciendo que las limitaciones establecidas respecto a las tasas de reposición en las Ofertas de Empleo Público no resultan de aplicación a las plazas incursas en los procesos de consolidación, o lo que es lo mismo, se establece la prohibición de convocatorias de procesos de consolidación, salvo que se traten de procesos de consolidación en curso provenientes de ejercicios presupuestarios precedentes.

B. Alcance y contenido del Decreto-Ley 5/2013, de 2 de abril.

El artículo único del citado Decreto-Ley expresa lo siguiente:

«Artículo Único. Atención a colectivos prioritarios en los procedimientos de selección de personal funcionario interino.

2. Hasta que se produzca la culminación de los procedimientos de consolidación de empleo previstos en la Disposición transitoria cuarta del estatuto Básico del empleado Público, la selección de este personal se realizará en primer lugar entre el personal funcionario interino que, a partir de la entrada en vigor del presente Decreto-Ley, cese en el desempeño de su puesto por resultar adjudicado a un funcionario de carrera en cualquiera de los procesos reglamentarios de selección o provisión, siempre que estuviere prestando servicios con anterioridad a 1 de enero de 2005; y que, a 31 de diciembre de 2013, cuente con cuarenta y cinco o más años de edad.

3. A continuación, la selección se realizará entre los aspirantes que, habiendo concurrido a las pruebas selectivas de la última oferta de empleo Público y no habiendo obtenido plaza, hubieran superado el mayor número de ejercicios conforme a las actas de los correspondientes órganos de selección.»

Así pues, de este precepto cabe extraer lo siguiente:

En cuanto al ámbito subjetivo la norma va referida exclusivamente a un colectivo de personal muy determinado al momento de su publicación y efectividad: el personal funcionario interino de la Administración (“General” como señala el párrafo séptimo del preámbulo del Decreto-Ley) de la Junta de Andalucía que cese, a partir de su entrada en vigor, en el desempeño de su puesto por resultar adjudicado a un funcionario de carrera en cualquiera de los procesos reglamentarios de selección o provisión, y que a su vez cumpla el doble requisito de antigüedad y edad siguiente: que viniere prestando servicios (en interinidad) con anterioridad a 1 de enero de 2005 y que a 31 de diciembre de 2013 cuente con 45 o más años de edad.

Con esta regulación el precepto no va referido a la totalidad de los interinos existentes a dicha fecha en la Administración General de la Junta de Andalucía (evaluados en 2.029 interinos en la actualidad), ni siquiera a los 845 interinos mayores de 45 años y que vienen desempeñando puestos en interinidad con anterioridad a 1 de enero de 2005 (datos aportados por la Secretaría General para la Administración Pública en la Mesa Sectorial de Negociación en su reunión de 21 de marzo de 2013), sino a los interinos que con carácter inmediato (“de manera inminente” como refiere el párrafo onceavo del preámbulo) va a cesar como consecuencia de la resolución del último concurso de méritos (que alcanza a un total de 96 interinos (37 encuadrados en los grupos A y B y 56 en los grupos C y D), así como aquellos otros que posteriormente cesen en su puesto por cualquiera de los procesos reglamentarios de selección o provisión (funcionarios de nuevo ingreso, concursos de méritos, reingresos, etc.).

Se excluyen de este derecho de preferencia al personal funcionario interino que, a su vez, mantenga una relación de carácter fijo o permanente con la Administración de la Junta de Andalucía. Así como aquellos otros supuestos de cese en la interinidad que no traen causa de la adjudicación del puesto a funcionario de carrera por vía de procesos de selección o provisión, como pueden ser los supuestos de reorganización administrativa,

modificación de la relación de puestos de trabajo y desdotación presupuestaria del puesto de trabajo.

En cuanto al ámbito objetivo o contenido del Decreto-Ley se circunscribe exclusivamente a otorgar preferencia al colectivo beneficiario (interinos cesados), al que califica como “*colectivos prioritarios*” en el titulado del artículo único, a la hora de ser seleccionado para la provisión interina de puestos, anteponiéndolos a los aspirantes procedentes de la bolsa de empleo temporal conformada con arreglo a lo dispuesto en el Decreto 2/2002.

Por último respecto al ámbito temporal, el Decreto-Ley alude a la temporalidad de la vigencia de la norma en el párrafo noveno del preámbulo.

«El límite temporal que actúa como requisito necesario para determinar el ámbito de aplicación de esta medida encuentra fundamento en la Disposición transitoria cuarta del Estatuto Básico del Empleado Público, que permite a las Administraciones Públicas, con garantía del cumplimiento de los principios de igualdad, mérito y capacidad, efectuar convocatorias de consolidación de empleo a puestos o plazas de carácter estructural correspondientes a sus distintos cuerpos, escalas o categorías, que estén dotados presupuestariamente y se encuentren desempeñados interina o temporalmente con anterioridad al 1 de enero de 2005, aunque transitoriamente la aplicación de esta Disposición se halle limitada por lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado respecto de la tasa de reposición de efectivos durante el año 2013. Por tanto, se mantendrá en principio hasta que puedan convocarse y resolverse las citadas convocatorias de consolidación de empleo temporal.»

De esta forma, puede deducirse que la temporalidad o provisionalidad de la excepcionalidad del derecho preferente que se regula en la norma deriva de lo dispuesto en la citada disposición transitoria del EBEP.

Hecha esta exposición, hacíamos las siguientes fundamentaciones de derecho:

Primera.- Los principios constitucionales regidores en el acceso al empleo público. Especial referencia al principio de igualdad y no discriminación.

Los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad establecidos en los arts. 23.3 y 103.3 de la CE son aplicables, sin distinción, tanto a la selección de los funcionarios de carrera como interinos, recogándose en este sentido tanto en los preceptos reguladores de una y otra clase de funcionarios.

En lo que se refiere a los funcionarios interinos, el art. 10.2 del EBEP se remite expresamente a estos principios y más en concreto su Disposición transitoria cuarta, relativa a los procesos de consolidación del personal funcionario interino, respecto de los cuales se dispone que “*los procesos selectivos garantizarán el cumplimiento de los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.*”

En el mismo sentido se postula el apartado 1 del art. 28 del Decreto 2/2002, de 9 de enero.

El propio Decreto-Ley 5/2013 se reitera a este respecto al afirmar en el apartado 1 de su artículo único que “*los procedimientos de selección de personal interino se*

*efectuarán con respeto a los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad, y atendiendo, en su caso, a los colectivos prioritarios que se determinen.”*

Se alega la vulneración del principio de igualdad, referido al tratamiento discriminatorio de un específico grupo de aspirantes a interinidad (interinos cesados como consecuencia de la adjudicación a favor de funcionarios de carrera provenientes de los procesos de selección y provisión y que cumplen las especificaciones de edad y experiencia profesional fijados en el Decreto-Ley) respecto al resto de los integrantes de las bolsas de la Administración General de la Junta de Andalucía. En suma, se afirma que la discriminación positiva que introduce el citado Decreto-Ley implica la vulneración del principio constitucional de no discriminación (arts. 14 y 23.2 CE).

Pues bien, con fundamento en dichos principios constitucionales se ha venido configurando en los últimos años la práctica administrativa de las bolsas de empleo temporales o interinidades de la Administración General de la Junta de Andalucía para cada una de los cuerpos y especialidades, publicitadas y actualizadas a través de la página web del Instituto Andaluz para la Administración Pública (IAAP).

La circunstancia y persistencia de que un determinado cupo de puestos hayan venido siendo provistos de forma interina por un colectivo con un carácter permanente trae causa del Acuerdo sobre Condiciones de Trabajo en la Administración General de la Junta de Andalucía de 26 de febrero de 1996, aprobado por Decreto del Consejo de Gobierno de 12 de marzo de 1996, relativo al pacto de estabilidad con el personal interino hasta que se convocasen sus plazas (punto 2 del apartado 3.2.3), al que nos hemos referido en los antecedentes de esta resolución y con independencia de que parte del personal a que afecta esta norma se incardine en el colectivo objeto de aquel acuerdo de estabilidad.

En este sentido, puede afirmarse que el citado Decreto-Ley 5/2013 mantiene una línea de continuidad con los pactos de estabilidad que le preceden, esta vez no garantizando la permanencia en el puesto de trabajo desempeñado en interinidad, sino como colectivo prioritario en la correspondiente bolsa correspondiente al cuerpo y especialidad de adscripción, situándolo con prioridad al resto de los integrantes de las bolsas provenientes de las previsiones establecidas en el art. 28.2 del Decreto 2/2002.

De esta forma, cabe deducir que en la primera línea de todas y cada una de las bolsas se sitúan como un primer bloque, los interinos cesados a consecuencia del cese en el desempeño del puesto por resultar adjudicado a un funcionario de carrera en cualquiera de los procesos reglamentarios de selección y provisión y que cumplan los requisitos del Decreto-Ley 5/2013 (artículo único.2), por orden de antigüedad por los servicios desempeñados como funcionario interino en la Administración General de la Junta de Andalucía (tal y como se explicita en el encabezamiento de los listados publicados), para a continuación de estos, un segundo bloque conformado por los aspirantes a que se refiere el art. 28.2 del Decreto 2/2002.

Por otro lado, cabe destacar, aparte de la edad de los funcionarios interinos afectados, según datos aportados a la citada sesión de la Mesa Sectorial, aquellos que acreditan una mayor experiencia y antigüedad en el desempeño interino de sus funciones, y en concreto los que acreditan más de 20 años de antigüedad, no solo suponen un porcentaje mayoritario, sino que se sitúan en tramos de edad muy elevados: los mayores de 55 años representan el 38%; entre 50 y 54 años el 30%; entre 45 y 49 años el 27% y menores de 45 años el 5%.

A este respecto, el Decreto-Ley trae en su apoyo tanto un argumento político (el compromiso programático del “Acuerdo por Andalucía” firmado el 18 de abril de 2012 entre las formaciones políticas PSOE-Andalucía e IULV-CA de base al Gobierno de coalición) y otro jurídico, la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000.

Segunda.- Especial referencia a la Directiva 2000/78/CE del Consejo Europeo y a la jurisprudencia europea relativa a la misma.

La Directiva 2000/78/CE, de 27 de noviembre, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, por motivos de religión o convicciones, de discapacidad, de edad o de orientación sexual, dispone en su artículo 6, respecto a la edad, lo siguiente:

«Artículo 6. Justificación de diferencias de trato por motivos de edad.

1. No obstante lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 2, los Estados miembros podrán disponer que las diferencias de trato por motivos de edad no constituirán discriminación si están justificadas objetiva y razonablemente, en el marco del Derecho nacional, por una finalidad legítima, incluidos los objetivos legítimos de las políticas de empleo, del mercado de trabajo y de la formación profesional, y si los medios para lograr este objetivo son adecuados y necesarios.»

Referido a la totalidad de los motivos, incluido el de la edad, el artículo 7 relativo a “*Acción positiva y medidas específicas*” dispone:

«Con el fin de garantizar la plena igualdad en la vida profesional, el principio de igualdad de trato no impedirá que un Estado miembro mantenga o adopte medidas específicas destinadas a prevenir o compensar las desventajas ocasionadas por cualquiera de los motivos mencionados en el artículo 1.»

Con referencia a este marco comunitario, el Decreto-Ley matiza en su preámbulo que “la Junta de Andalucía no puede ser ajena, en su política de personal, a la actual coyuntura de crisis que afecta al mercado de trabajo en general y que contribuye a que la edad sea un obstáculo para el acceso al empleo y la ocupación. Por otra parte, no puede obviar la prolongada y amplia experiencia profesional de su personal funcionario interino que ha dado lugar a que este colectivo haya adquirido en muchas ocasiones importantes conocimientos y habilidades en la gestión de las materias que se consideran prioritarias para la Administración General de la Junta de Andalucía (...). Las razones que avalan esta medida de discriminación positiva son, esencialmente, la edad y el valor añadido de su experiencia profesional, criterios ambos considerados por la anteriormente citada Directiva europea como suficientes para establecer unas condiciones mínimas, generadoras de diferencia de trato en el acceso al empleo y en las condiciones del mismo.»

En la Unión Europea, la reconfiguración del principio antidiscriminatorio en torno a las distintas causas de discriminación prohibidas en los Tratados, la consolidada jurisprudencia del TJUE en torno al principio de no discriminación por razón de género (desde la primera formulación en el art. 119 del primer Tratado de la Comunidad Europea) y el establecimiento de un amplio marco normativo comunitario antidiscriminatorio (Directiva 2000/43, antidiscriminatoria por razón de etnia; Directiva 2000/78, antidiscriminatorio por razón de religión, convicciones, discapacidad, edad y orientación sexual y Directiva 2006/54, antidiscriminatoria por razón de sexo) evidencian la importancia que este principio adquiere



en este ámbito, constituyendo una auténtica fuente del derecho comunitario, que se completa con la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

En relación con la edad del trabajador o empleado público, las posibilidades de trato diferenciado lícito conforme a la Directiva 2000/78, toman una doble dirección: de un lado, declarando la validez de las medidas de acción afirmativa entendidas como aquellas que mantengan o adopten *medidas específicas destinadas a prevenir o compensar las desventajas ocasionadas por cualquiera de los motivos expresados en la directiva*. Asimismo, con carácter específico para las diferencias por edad, el art. 6 establece que no constituirán discriminación *si están justificadas objetiva y razonablemente, en el marco del Derecho nacional, por una finalidad legítima, incluidos los objetivos legítimos de las políticas de empleo, del mercado de trabajo y de la formación profesional, y si los medios para lograr este objetivo son adecuados y necesarios*.

El art. 6.1 de la Directiva 2000/78 contempla inicialmente una sola justificación de la desigualdad: la que se encuentre justificada objetiva y razonablemente por una finalidad legítima, siempre que los medios sean adecuados y necesarios (art. 6.1. primer párrafo), debiendo concurrir un elemento finalista (fin legítimo, desde una perspectiva objetiva y razonable) y un elemento instrumental (medios adecuados y necesarios). Resulta evidente que se trata de elementos valorativos de notable imprecisión, que serían susceptibles de variadas interpretaciones. No obstante, la Directiva 2000/78 aborda en su regulación la manera en que dichos factores deben ser tomados en consideración.

De esta forma la situación prevista en el art. 6.1.a) de la Directiva 2000/78 es de especial interés no solo por la particular heterogeneidad del colectivo incluido (jóvenes, trabajadores de mayor edad y los que tengan personas a su cargo), sino también porque establece una posibilidad de diferencias de trato caracterizada por el beneficio que percibirán los sujetos en cuestión. Frente a la generalidad de los beneficios que refieren los apartados b) y c), el objetivo perseguido por las diferencias de trato del subapartado a) se refiere y persigue la inserción profesional del sujeto o colectivo a garantizar su protección.

En cuanto al otro parámetro traído a colación por el preámbulo del Decreto-Ley como “valor añadido” al de la edad, es decir, “*la experiencia profesional*” que acredite el colectivo prioritario a que se refiere el mismo, hay que decir que esta exigencia no se incorpora al articulado de la norma (artículo único), aunque sin duda juega como criterio de ordenación del colectivo (tal y como se expresa en los encabezamientos de los listados del personal cesado como consecuencia de las resoluciones del concurso de méritos de marzo de 2013 a que nos referíamos en los Antecedentes), sin perjuicio de que este aspecto no resulta extraño en el ámbito de la función pública.

El propio preámbulo trae la experiencia profesional como justificación añadida al señalar que este colectivo “*ha adquirido en muchas ocasiones importantes conocimientos y habilidades en la gestión de las materias que se consideran prioritarias para la Administración General de la Junta de Andalucía, algunas de ellas contempladas en el Acuerdo de 24 de julio de 2012, por el que se aprueba un conjunto de medidas relacionadas con el cumplimiento del Plan Económico-Financiero de reequilibrio de la Junta de Andalucía 2012-2014*”. En suma, la elevada edad (laboral) unida a la dilatada experiencia profesional en sectores prioritarios de la acción pública (las relacionadas con la gestión administrativa afecta al reequilibrio económico-financiero) se esgrimen como justificadoras del trato diferenciado y exceptuado del principio antidiscriminatorio a que nos referimos.

Ciertamente, esta discriminación positiva de los integrantes del primer bloque (edad y experiencia profesional) frente a los del segundo del Decreto-Ley 5/2013 cabe

considerarla objetiva y legítimamente justificadas, como adecuado y necesario el instrumento utilizado, encontrando igualmente amparo en el preámbulo de la norma en las Directrices para el Empleo del Consejo de Europeo de Helsinki (1999) y en la Directiva europea 2000/78/CE del Consejo (27 de noviembre de 2000), así como en el compromiso programático denominado “Acuerdo por Andalucía” firmado el 18 de abril de 2012 entre las formaciones políticas PSOE-Andalucía e IULV-CA, como se afirma en el preámbulo del mismo.

En conclusión, estimábamos que el Decreto-ley 5/2013 se muestra en esencia respetuoso con este criterio jurisprudencial, pues al introducir un trato diferenciado en razón de una determinada “edad” (45 años cumplidos al 31.12.2013), no lo hace exclusivamente referido a este límite, el cual conlleva las consabidas dificultades de inserción en el mundo laboral, hecho que ya de por sí justifica dicha diferenciación, sino que este requisito lo vincula adicionalmente a una determinada antigüedad en el desempeño, al vincularlo a que este desempeño provenga de un nombramiento anterior al 1.1.2005, o lo que es lo mismo, a la posesión de una determinada “*experiencia profesional*” implícita al desempeño que se acredite desde un nombramiento anterior a dicha fecha hasta el cese en la interinidad -como consecuencia de la provisión reglamentaria del puesto por vía de selección o provisión- a partir de la entrada en vigor del citado Decreto-Ley, como requiere la doctrina europea comentada y que acertadamente explicita el párrafo séptimo del preámbulo al señalar que “*las razones que avalan esta medida de discriminación positiva son, esencialmente, la edad y el valor añadido de su experiencia profesional, criterios ambos considerados por la anteriormente citada Directiva Europea como suficientes para establecer unas condiciones mínimas, generadoras de diferencia de trato en el acceso al empleo y en las condiciones del mismo*”.

En atención a los principios constitucionales y a la jurisprudencia que rigen en el acceso y permanencia en empleo público esta Institución estimó, en relación a la presunta vulneración del principio de igualdad y no discriminación, que la consideración de “colectivo prioritario” con los efectos de prelación en las bolsas de interinidades de la Administración General de la Junta de Andalucía no implicaba la vulneración del principio de igualdad y no discriminación respecto al colectivo de aspirantes integrado en las mismas conforme a lo dispuesto en el Decreto 2/2002.

Remitida esta Resolución a la Defensora del Pueblo estatal ésta, por Resolución de 2 de julio de 2013, acordó no interponer recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto-Ley citado.

Otro supuesto, este conformado por personal laboral, que veía peligrar su empleo temporal, lo tenemos en la **queja 12/1117**, acumulada a la **queja 12/1676** y a la **queja 12/6595**, promovido por un colectivo de personal laboral temporal, perteneciente al Grupo III, de la Categoría Profesional Técnico Superior Educación Infantil, que prestan sus servicios en Escuelas Infantiles Públicas dependientes de la Junta de Andalucía, que concretaban su pretensión en las dos cuestiones siguientes:

- a. Los perjuicios profesionales que les han producido las modificaciones efectuadas en el sistema de clasificación profesional, referente a la titulación requerida para el acceso a la categoría profesional de Técnico Superior de Educación Infantil, dimanantes del Acuerdo de 5 de abril de 2005, de la Comisión Permanente del VI Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Administración de la Junta de Andalucía

- b. La demora y/o ausencia relativa a la organización de cursos de habilitación para profesionales que venían desempeñando puestos sin encontrarse en posesión de la concreta titulación.

Por Acuerdo de 5 de abril de 2005, de la Comisión Permanente del VI Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Administración de la Junta de Andalucía, se introducen diversas modificaciones en el sistema de clasificación profesional y se modifica el requisito de titulación de 39 categorías y, entre ellas, se establece se establece la titulación de Técnico Superior en Educación Infantil para la categoría de la misma denominación, integrada en el Grupo III.

Dicho Acuerdo, estableció en su cláusula Quinta un régimen transitorio para las convocatorias de promoción y acceso de la Oferta de Empleo Público 2003-2005 y para las Bolsas de Trabajo resultantes de la convocatoria de acceso de la Oferta de Empleo Público de 1996-1999, no siendo de aplicación a las categorías de Educador Infantil y Técnico Superior en Educación Infantil en las que las nuevas exigencias de titulación o los correspondientes cursos de habilitación que las suplen eran exigibles a partir de la vigencia del Acuerdo (apartado 4 Cláusula Quinta).

Con dicha medida, quedan excluidos de acceder a puestos de trabajo de Técnico Superior de Educación Infantil, un importante colectivo de trabajadores que vienen realizando las mismas tareas y funciones para los que se modifica la titulación que hasta ese momento se exigía: Maestro con la especialidad de Educación Infantil, profesor de Educación General Básica, especialista en preescolar y por aquellos profesionales que han sido habilitados por el Ministerio de Educación y Ciencia para impartir el primer ciclo de la Educación Infantil. (En adelante, abreviamos con la denominación: Maestra/o de Educación Infantil)

Con fecha 19 de septiembre de 2007 se publica en el BOJA una nueva modificación del Acuerdo de 5 de abril de 2005, por el que se introducen diversas modificaciones en el sistema de clasificación profesional y, en concreto, se modifican los apartados 1 y 2 de la cláusula quinta, en el sentido de incluir en el citado régimen transitorio para las convocatorias de promoción y de acceso a la condición de fijo (OEP 2003-2005-2006), no incluyendo prórroga para las Bolsas de Trabajo Resultantes de las citadas Ofertas de Empleo Público (2003-2005-2006).

Recientemente, en el BOJA, de 17 de mayo de 2012, se publica otra modificación del citado Acuerdo de 5 de abril de 2005, ante la existencia de nuevas y diferentes situaciones, además de la experiencia adquirida tras la puesta en marcha de las modificaciones anteriores, lo que justifica la revisión de la situación planteada respecto a la Bolsa de Trabajo y los requisitos exigidos para la pertenencia a la misma. Esta nueva modificación, que afecta al apartado 3 de la cláusula quinta del Acuerdo, queda redactado como sigue:

«3. En la Bolsa de Trabajo que se constituya a resultas de la resolución de las convocatorias de la oferta de empleo 2003/2005 y 2006/2007, correspondiente a las categorías profesionales de los Grupos III y IV, cuyos requisitos de titulación fueron modificados por el Acuerdo de 5 de abril de 2005, quedará integrado, conforme a las reglas de constitución de la Bolsa, el personal laboral temporal que, sin reunir los requisitos de titulación implantados, acredite un período mínimo de experiencia de tres meses en el ámbito del VI convenio colectivo en la categoría profesional correspondiente. Asimismo el presente apartado será de aplicación al personal que pueda formar parte de las bolsas

complementarias aprobadas por la comisión de convenio. lo dispuesto en este punto surtirá efectos a partir de la firma del presente Acuerdo»

Esta última modificación, al igual que las anteriores, no será de aplicación a las categorías de Educador Infantil y Técnico Superior en Educación Infantil en las que las nuevas exigencias de titulación o los correspondientes cursos de habilitación que las suplían eran exigibles a partir de la vigencia del Acuerdo (apartado 4 Cláusula Quinta).

La Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública, nos informaba los siguiente:

*“1.- En relación con la convocatoria de pruebas selectivas para el acceso a la condición de personal laboral fijo por el sistema de concurso en las categorías profesionales del Grupo III, efectuada por Orden de 14 de noviembre de 2008, en su Base Segunda se establecen los requisitos de los aspirantes para la admisión al citado proceso, entre los que se incluye en el apartado c): “Estar en posesión del título académico o formación laboral equivalente, en su caso exigidos en el Anexo I para cada categoría profesional...”; conforme a éste, el acceso a la categoría profesional “Técnico Superior en Educación Infantil” se encuentra vinculada de la titulación académica correspondiente.*

*2.- Dicho requisito de titulación, viene determinado en cumplimiento del Acuerdo de 5 de abril de 2005, de la Comisión del VI Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Administración de la Junta de Andalucía por el que se introducen diversas modificaciones en el sistema de clasificación profesional (BOJA núm. 110, de 8 de junio), que define la categoría “Técnico Superior en Educación Infantil” como la del “... trabajador que está en posesión del título de Técnico Superior en Educación Infantil y tiene directamente a su cargo a los niños que asisten a los Centros Docentes y a los Centros de Atención Socioeducativa de la Junta de Andalucía, cuidando de las actividades que realizan en estos Centros, a fin de ayudarles a desarrollarse física, mental y socialmente...”*

En atención a lo expuesto, la propia ordenación de la materia en el ámbito autonómico constituida por el Decreto 149/2009, de 12 de mayo, por el que se regulan los centros que imparten el primer ciclo de educación infantil, reproduce dicha precisión.

*4.- Respecto a la organización de cursos de habilitación para profesionales que venían desempeñando puestos de sin encontrarse en posesión de la concreta titulación, el informe se remite a la Orden de 25 de febrero de 1997, de la Consejería de Educación y Ciencia, que establece el procedimiento para la autorización de convocatoria y reconocimiento de cursos de especialización, al tiempo de que informa sobre la existencia de un colectivo de trabajadores que con la superación con evaluación positiva de los correspondientes contenidos formativos se encuentran facultados para el desempeño de las funciones encomendadas a la categoría.”*

En relación a este planteamiento de las partes, hacíamos las siguientes consideraciones:

La misma Ley Orgánica de Educación establece tanto en su preámbulo, como posteriormente en el Título I, que la Educación Infantil, concebida como una etapa única, está organizada en dos ciclos que responden ambos a una intencionalidad educativa, no

necesariamente escolar, y establece (art. 92.1), respecto al profesorado de Educación Infantil que *“(...) La atención educativa directa a los niños del primer ciclo de educación infantil correrá a cargo de profesionales que posean el título de Maestro con la especialización en educación infantil o el título de Grado equivalente y, en su caso, de otro personal con la debida titulación para la atención a las niñas y niños de esta edad. En todo caso, la elaboración y seguimiento de la propuesta pedagógica (art. 14.2), estarán bajo la responsabilidad de un profesional con el título de Maestro de educación infantil o título de Grado equivalente.”*

En consecuencia, habremos de entender que cuando habla del profesorado de Educación Infantil y, dado lo declarado en el preámbulo, no restringe a que dicho profesorado sean docentes, sino que amplía este concepto a todas las personas de atención educativa directa.

Desde la entrada en vigor del Decreto 149/2009, de 12 de mayo, y que posteriormente vino a reproducir el Real Decreto 132/2010, de 12 de febrero, se exige a los profesionales de primer ciclo de educación infantil estar en posesión del correspondiente título que le habilite para el ejercicio de la profesión, concretándose éstos en el art. 16.1 el título de maestro o maestra con la especialización en educación infantil o el título de grado equivalente, y el título de título de técnico superior en educación infantil o cualquier otro título declarado equivalente a efectos académicos y profesionales para la atención educativa y asistencial del alumnado.

En el citado Acuerdo de 5 de abril de 2006 de la Comisión Permanente del VI Convenio Colectivo del personal laboral de la Administración de la Junta de Andalucía se establecen las funciones de la categoría de Técnico Superior en Educación Infantil entre las que se encuentran:

*“(...) ...toman nota e informan a los padres de los progresos realizados por los niños..”.*

*(..) ...Sin perjuicio de las funciones descritas anteriormente, cuando los Técnicos Superiores en Educación Infantil realicen sus tareas en Unidades de la Consejería de Educación, la dependencia del grupo de niños y la comunicación a padres y tutores de los progresos de los niños estarán sometidas a las limitaciones establecidas legalmente, derivadas de las funciones de los maestros. Asimismo, su trabajo lo desarrollarán siguiendo las directrices del Equipo Docente de Educación Infantil, con el que colaborarán en la elaboración y programación de las actividades educativas de este nivel.”*

Con las funciones antes descritas, especialmente con las referentes a las tareas en Unidades de la Consejería de Educación, queda claramente expresado que dicha categoría no realiza sólo una función asistencial sino que realiza una atención educativa directa a los menores, por lo que, sería de aplicación el antes reseñado (art. 92.1) de la Ley Orgánica de Educación.

En cualquier caso, resulta suficientemente clarificador que las disposiciones vigentes reseñadas posibilita la existencia de profesionales con la Titulación de Maestra/o con la especialidad en Educación Infantil así como profesionales con el Título de Técnico Superior en Educación Infantil, sin exclusión alguna.

A pesar de las disposiciones reseñadas, y de las diversas modificaciones efectuadas al VI Convenio Colectivo de Personal Laboral de la Junta de Andalucía, con la

aprobación de las diversas modificaciones en el sistema de clasificación profesional y, especialmente desde que se aprueba la modificación de septiembre de 2007 (del Acuerdo de 5 de diciembre de 2005) existe un importante número de trabajadores –en su mayoría, los promotores de esta queja- que prestan servicios (o lo han prestado) en Guarderías Infantiles Públicas, de la red de la Administración andaluza, ocupando -con carácter temporal- puestos para los que se requiere la titulación académica de Técnico Superior en Educación Infantil, pero que formalmente se les ha “excepcionado” de dicho requisito por estar en posesión del Título de Maestro con la especialidad de Educación Infantil, Profesor de EGB especialista en Preescolar o profesionales habilitados por el Ministerio de Educación y Ciencia para impartir el primer ciclo de Educación Infantil, de conformidad con los criterios establecidos por la propia Administración y recogido en el Informe ya reseñado.

Conviene recordar que el ya reseñado Decreto 149/2009, ya citado, contempla (art. 16.2) el que las titulaciones del personal de los centros educativos de primer ciclo de educación infantil puedan ser suplidas por los correspondientes cursos de habilitación autorizados, de conformidad con la normativa que resulte de aplicación.

En este sentido, el VI Convenio Colectivo de Personal laboral de la Junta de Andalucía (art. 49.5), establece que los órganos de la Junta de Andalucía, directamente o en régimen de concierto con otros centros oficiales reconocidos, organizarán cursos de capacitación profesional para la adaptación del personal, a las modificaciones técnicas operadas en los puestos de trabajo, así como cursos de reconversión profesional, para asegurar la estabilidad del personal en su empleo en los casos de transformación o modificación funcional de los órganos.

Y, en base a ello, la Orden de la Consejería de Educación y Ciencia de 25 de febrero de 1997, establece el procedimiento para la autorización de convocatoria y reconocimiento de cursos de especialización para el profesorado y de habilitación para profesionales del primer ciclo de Educación Infantil, habiéndose ya realizado diversas convocatorias que han permitido disponer de un colectivo de trabajadores que con la superación con evaluación positiva de los correspondientes contenidos formativos se encuentran facultados para el desempeño de las funciones encomendadas a la categoría profesional señalada.

No obstante, a pesar de estas convocatorias, el personal habilitado no habría resultado suficiente por cuanto se ha seguido –y se continúa- efectuando contrataciones de personal temporal para el desempeño del puesto de Técnico Superior en Educación Infantil con la titulación académica de Maestra/o de Educación Infantil.

A este respecto, y ante la necesidad de organizar nuevos cursos de habilitación y en relación a aquellas otras necesidades que implican la obtención de un título, desde la Secretaría General para la Administración Pública se ha instado a las Consejerías con competencias en Empleo y Educación, a articular los mecanismos necesarios mediante los que dar satisfacción a tales exigencias, bien sea otorgando eficacia y validez formativa a las competencias profesionales adquiridas y debidamente acreditadas mediante la experiencia profesional y/o otras vías no formales de formación, de conformidad con lo previsto en el art. 8.3 de la Ley Orgánica 5/2002, bien sea reconociendo las unidades de competencia acreditadas que surtan efectos de convalidación de los módulos profesionales correspondientes según la normativa vigente para cada uno de los títulos.

Por el nivel académico de la titulación alegada por el colectivo afectado, “Maestras en Educación Infantil”, resulta evidente la suficiencia de habilitación para su acceso a la específica categoría “Educador Infantil”, correspondiente al Grupo II de

clasificación profesional, resultando incongruente su exclusión para el acceso a los puestos, incardinados en el Grupo III, que desarrollen labores de atención educativa y/o asistencial, para los que el VI Convenio colectivo requiere la titulación de Técnico Especialista/Superior en Educación Infantil.

Y, esa inclusión de las “Maestra/os de Educación Infantil”, para desempeñar dicho puesto debe considerarse en primer lugar, por que existe amparo legal en la normativa básica estatal; en segundo lugar, porque la propia Administración andaluza viene “validando” el título de “Maestras de Educación Infantil” para la provisión de puestos vacantes de Técnico Especialista/Superior Educación Infantil, llegando incluso a emitir un “informe” sobre interpretación para la adecuada aplicación del Acuerdo de 5 de abril de 2005, y que reseñamos en otro apartado, y reconociendo dicho título suficiente para la ocupación del puesto.

Con estas previsiones, de carácter no excluyente, para los profesionales afectados, personal con titulación superior, capacitados y con acreditada experiencia, desde los poderes públicos se debe promover la posibilidad de continuar y/o acceder a esos empleos públicos, conforme a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, adecuando su perfil académico y laboral a las necesidades que la Administración y los servicios públicos demandan en la actualidad.

Desde este Comisionado consideramos que para el colectivo afectado por el asunto planteado, la Administración debe adoptar las medidas que permitan al mismo continuar prestando sus servicios con carácter temporal y, en su caso, posibilitar su participación en los procesos selectivos de acceso a la categoría profesional, con la acreditada titulación de Maestras de Educación Infantil, sin perjuicio de que deban realizar los cursos de habilitación correspondiente.

A la vista de todo ello y de conformidad con lo dispuesto en nuestra Ley reguladora, formulamos a la Secretaria General para la Administración Pública, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública,

**Recordatorio** de deberes legales de cumplimiento de las disposiciones reseñadas que fundamenta esta resolución y,

**Recomendación 1**, para que adoptase las medidas oportunas para facilitar el acceso a los procesos selectivos de personal laboral, Grupo III, Categoría Profesional Técnico Superior Educación Infantil, a los participantes que acrediten titulación académica de Maestra/o en Educación Infantil.

**Recomendación 2**, en orden a proceder, con carácter de urgencia, a prorrogar los requisitos de titulación para las Bolsas de Trabajo de la Oferta de Empleo Público 2003-2005, incorporando a Maestra/o en Educación Infantil.

**Sugerencia 1**, para adoptar las medidas oportunas para que a los cursos de formación -para la adaptación a su puesto de trabajo de profesionales que prestan servicios en atención socioeducativa en centros públicos y privados que imparten el primer ciclo de educación infantil en Andalucía- puedan acceder los trabajadores que prestan servicios en Escuelas Infantiles Públicas y Privadas, con independencia de que sus contratos se desarrollen de manera interrumpida y en distintos centros.

**Sugerencia 2**, para estudiar la posibilidad de que los trabajadores incorporados a los cursos de formación para la adaptación a su puesto de trabajo, queden habilitados para suscribir contratos laborales posibilitando así su continuidad en el puesto de trabajo.

**Sugerencia 3**, para que inste a la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública que, previo los trámites y estudios oportunos, plantee ante la Comisión del VI Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Administración de la Junta de Andalucía las modificaciones que sean precisas en el vigente Convenio Colectivo para posibilitar las resoluciones anteriores.

En respuesta a estas Resoluciones recibimos respuesta escrita de dicho Departamento de cuyo contenido se desprende que plantea discrepancia técnica en orden a la aceptación de las Resoluciones formuladas por esta Institución.

En consecuencia, procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones con la inclusión del expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía y al consiguiente archivo del expediente, por cuanto siendo posible una solución positiva ésta no se ha conseguido.

## 2. 1. 2. Derechos y Deberes.

Traemos aquí a colación un supuesto en el que se plantea el derecho a la privacidad de los empleados públicos como consecuencia de la aplicación de las nuevas tecnologías en el control del personal.

Se trata de la **queja 11/5778**, promovida a instancias de un funcionario con destino en una Agencia Administrativa, que denunciaba un posible trato discriminatorio en relación al establecimiento del sistema de control de jornadas y horario mediante identificación por radiofrecuencia (RFID), implantado por el organismo, por considerar que su derecho a la intimidad y privacidad personal resultaba afectado con la implantación de nuevas tecnologías (RFID) para el control horario por parte de la Agencia, derecho recogido en el art. 18 de nuestra Constitución.

A principios de 2009, la Agencia llevó a cabo la sustitución del sistema del control horario de sus empleados públicos –sin afectar al personal externo-, estableciendo una nueva tecnología que cambió las condiciones (del personal) existentes hasta entonces. El establecimiento de esta nueva tecnología, basada en la identificación por radiofrecuencia –RFID- se notificó al personal por correo electrónico del Negociado de Personal indicando la “necesidad” de registrar una tarjeta, en el nuevo sistema, sin que se cursara comunicación previa alguna a los representantes legales del personal.

Del sistema impuesto, denominado “Crono”, sólo se dieron instrucciones de uso y variaciones sin informar respecto a la tecnología en que se apoyaba. Esta tecnología, a criterio del interesado, resultaba de dudosa legalidad ya que se utiliza para identificar y conocer la trazabilidad de objetos y mercancías, ganado, artículos, etc., lo que implica la cosificación de los empleados. A este respecto, la Unión Europea tiene en estudio reglamentarla para evitar su uso indiscriminado sobre las personas, por invasión de privacidad de la misma.

Ante la implantación de este sistema, el interesado -que no ha recogido su tarjeta ni se le ha obligado a ello- planteó al Instituto diversas cuestiones sobre el sistema establecido (uso de la tarjeta), como por ejemplo, el uso de una tarjeta cuya tecnología fuese el “contacto” (Banda magnética o chip de contacto), la habilitación de un tarjetero



junto al equipo central para albergar las tarjetas y utilizarlas sólo en el momento de la picada, evitando su salida del centro, información verbal o por escrito sobre la obligación de utilizar la tarjeta y la posibilidad de operar con cualquiera de las otras opciones que el sistema dispone.

En la tramitación del expediente de queja, nos dirigimos al titular de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, como máxima autoridad de la Agencia cuyo informe expresaba:

*“(...) En cuanto a la utilización del sistema RFID y la obligatoriedad sobre su imposición, nos remitimos a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, estando correctamente dado de alta el fichero que sustenta el sistema de control de horario en la Agencia Española de Protección de Datos. Igualmente el Instituto ha velado por el correcto cumplimiento de las normas, entre ellas la normativa sobre jornadas y horarios a través de los medios adecuados de control, y por la seguridad de las personas y las instalaciones, para lo cual fue igualmente dado de alta en la Agencia Española de Protección de Datos el fichero de video vigilancia, previa reunión con la Consejería de Gobernación.”*

*(...) La Dirección General de Tecnologías para Hacienda y la Administración Electrónica –en informe que se adjunta- concluye que el sistema de tarjeta utilizado en este Instituto en ningún caso implica riesgo ni para la salud ni para la seguridad del personal que lo utiliza, ni pretende atentar contra sus derechos fundamentales en lo que a la protección de sus datos personales se refiere”.*

Por último merece igualmente reseñar del citado informe:

*“(...) Teniendo constancia de la negativa manifestada por el interesado en el escrito de queja de referencia, se analizaron las alternativas planteadas por el mismo, pero fueron descartadas por la Dirección del Instituto debido a que, en general, resultaban poco eficientes en comparación con el sistema implantado e implicaban un coste añadido. Si se accedió, por el contrario, a la posibilidad de habilitar un terminal con teclado en el despacho del Jefe de Sección de Personal, con la mejor intención de intentar dar una solución a las reticencias puestas de manifiesto por el interesado al uso de la mencionada tecnología, a la vez que se puso a su disposición del resto del personal para cubrir posibles eventualidades en el funcionamiento normal de los terminales de entrada en el edificio”.*

Con estos antecedentes, resolvimos formular Resolución a la Dirección de la Agencia, considerando:

Primero.- Características y funcionalidades de la tecnología RIFD.

La tecnología de Identificación por Radio Frecuencia o RIFD es un sistema de autoidentificación inalámbrico, consistente en etiquetas que almacenan información y lectores que pueden leer dichas etiquetas a distancia.

En el momento actual, bajo las siglas RIFD se agrupan tecnologías que permiten la identificación y recogida automática de datos mediante la utilización de radiofrecuencias. La característica más destacada de esta tecnología es la posibilidad de asociar un

identificador único y otra información (utilizando una etiqueta electrónica) a cualquier objeto, animal o persona y leer esta información a través de un dispositivo inalámbrico.

La tarjeta que se utiliza en la Agencia dispone de un código único de carácter universal que se vincula o indexa biunívocamente con los datos del usuario-empleado ubicados en el terminal; cada acto de relación de la tarjeta con el terminal se guarda en una memoria temporal que se vuelca a intervalos a la Base de Datos última y general en la que se guardan sus datos personales. En paralelo el usuario entrega en papel los justificantes de las incidencias que lo requieren.

Por lo que reconociendo el código de la tarjeta se puede llegar a los datos del usuario, cualquier lector-emisor RFID registra y guarda en fichero LOG todo lo que sucede, si no lo entendiese quedaría el registro almacenado como erróneo.

Si un interés judicial exigiera los registros, o un hacker los tomase con otras intenciones, se obtendrían dichos registros y a través de los códigos se podría llegar al usuario, estando dicha tecnología sometida a determinados riesgos de revelación de datos de carácter personal.

Segundo.- La utilización del sistema RFID sobre personas.

La cuestión concerniente a la privacidad de la tecnología RFID despierta gran interés en el seno de la Unión Europea, lo que se refleja en el trabajo de seguimiento realizado por el “Grupo de Trabajo del Artículo 29”, en el cual España está representada a través de la Agencia Española de Protección de Datos. En sus informes se puede apreciar un creciente número de trabajos relacionados con la protección de datos en soporte RFID.

La Unión Europea ha dedicado grandes esfuerzos para reglamentar la tecnología RFID para evitar un uso indiscriminado sobre personas, desarrollando una normativa que indica la necesidad de garantizar el derecho a la intimidad y privacidad y, así, cabe destacar:

a) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Identificación por radiofrecuencia (RFID).

El Dictamen fue elaborado y aprobado por el Comité Económico y Social Europeo, a petición de la Comisión Europea, y publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea con fecha 27/10/2007 (2007/C 256/13).

De entre sus “Conclusiones y recomendaciones” del Dictamen, conviene reseñar:

*“1.1.La identificación por radiofrecuencia (RFID) es una tecnología que irá adquiriendo gran importancia con el tiempo. Sus aplicaciones actuales y futuras revelan un potencial de mejora de toda una serie de procesos empresariales tanto en el sector público como privado, y ofrecen la posibilidad de aportar beneficios significativos tanto a los particulares como a las empresas.*

*La RFID tiene también el potencial de fomentar un desarrollo masivo de aplicaciones Internet, haciendo posible lo que una agencia de las Naciones Unidas ha denominado el «Internet de los objetos». No obstante, la RFID está cuidadosamente controlada, ya que puede conllevar una violación del respeto a*

*la vida privada y las libertades civiles, así como constituir una amenaza para la seguridad de los particulares y las empresas.”*

No obstante, en el propio Dictamen, en su apartado 3.5. Seguridad, privacidad y ética, señala:

*“(…) Existe una gran preocupación por el riesgo de que esta tecnología omnipresente y que ofrece muchas posibilidades ponga en peligro la privacidad: la tecnología RFID puede utilizarse para recabar información vinculada directa o indirectamente a un persona identificada o identificable y que, por lo tanto, debe ser tratada como datos personales. Las etiquetas RFID puede almacenar datos personales; la tecnología RFID podría utilizarse para seguir o rastrear los movimientos de las personas o para trazar un perfil de su comportamiento. La RFID puede convertirse en una tecnología molesta. Varias voces han manifestado su preocupación sobre posibles violaciones de los valores fundamentales y de la privacidad, así como por la posibilidad de que una mayor vigilancia, especialmente en el lugar de trabajo, derive en discriminación, exclusión, victimización y posible pérdida de empleo”*

En conclusión (del Dictamen), en los casos en que las aplicaciones de la RFID estén permitidas, su puesta en práctica debería ser plenamente transparente para todas las partes implicadas. Por regla general, las aplicaciones destinadas a mejorar el tratamiento de las mercancías resultan aceptables. Generalmente, las aplicaciones destinadas al rastreo de personas no son aceptables, excepto en zonas de tránsito. Las aplicaciones que vinculan a las personas con mercancías pueden ser aceptables, con fines comerciales.

Aquellas que sirven para identificar a las personas a través de las mercancías que han adquirido resultan, por lo general, inaceptables. Además, algunas aplicaciones resultan impropias de una sociedad libre y no deberían admitirse de ninguna manera. La necesidad absoluta de preservar la privacidad y el anonimato deben constituir el núcleo de la Recomendación de la Comisión a los Estados miembros.

b) Recomendación de la Comisión de las Comunidades Europeas sobre la aplicación de los principios relativos a la protección de datos y la intimidad en las aplicaciones basadas en la identificación por radiofrecuencia.

La Comisión Europea, en la Recomendación de 12 de mayo de 2009, sobre la aplicación de los principios relativos a la protección de datos y la intimidad en las aplicaciones basadas en la identificación por radiofrecuencia, publicada en el DOCE de 16/05/2009, facilita a los Estados miembros orientaciones sobre cómo diseñar y hacer funcionar las aplicaciones RFID de un modo legal, ético, social y políticamente aceptable, respetando el derecho a la intimidad y garantizando la protección de los datos personales; igualmente facilita orientaciones sobre las medidas que deben adoptarse al desplegar las aplicaciones RFID a fin de garantizar que al hacerlo se respeta, cuando proceda, la legislación nacional por la que se apliquen las Directivas 95/46/CE, 1999/5/CE y 2002/58/CE.

En este documento se establecen recomendaciones y buenas prácticas a la hora de implementar comunicaciones RFID en el marco de la UE.

Tercero.- La Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) y la tecnología RFID.

La Agencia Española de Protección de Datos (AEPD junto al Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación (INTECO) publican la Guía sobre seguridad y privacidad de la tecnología RFID en la que se determina explícitamente que supone un riesgo para la privacidad (art. 7) y exige (art. 8) un cumplimiento normativo para este tipo de tarjetas que deben quedar sujetas, tanto a su regulación específica como a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD).

De los distintos documentos emanados de las autoridades europeas se deriva una conclusión clara: en aquellos casos en los que la etiqueta contenga información personal, o pueda relacionarse con recursos que la vinculen con información de esta naturaleza, serán de aplicación las normas sobre protección de datos personales.

Por tanto, aunque exista una regulación específica, la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD) es directamente aplicable a las RFID y con ello cada uno de los principios, derechos y obligaciones que regula.

Por ello tanto los productores o desarrolladores de este tipo de productos, como las organizaciones que los utilicen, sin perjuicio de la plena aplicación del conjunto de la LOPD, deben tener muy en cuenta que:

- Son de plena aplicación los principios del artículo 4 LOPD y por tanto debe realizarse un juicio previo sobre la necesidad de utilizar la tecnología RFID, definir claramente las finalidades y usos de las mismas que además deberán ser proporcionales a las finalidades perseguidas. Además, deberán adoptarse previsiones en relación con la cancelación posterior de los datos personales recopilados cuando no resulten necesarios.

- Los afectados -como clientes, trabajadores y en general cualquier persona cuya información se indexe mediante el uso directo o indirecto de estas etiquetas-, deberán ser informados de la existencia del tratamiento en los términos del artículo 5 LOPD.

- Debe analizarse previamente en qué casos podrán utilizarse las etiquetas con consentimiento y en cuales éste no resulta necesario. El consentimiento debe ser previo, libre, específico e informado.

- Debe garantizarse la seguridad de todos y cada uno de los recursos personales, organizativos y técnicos, hardware y software, relacionados con los tratamientos de datos personales vinculados a las RFID.

En este sentido, debe señalarse que la implantación de este tipo de tecnologías en territorio español debe respetar escrupulosamente las previsiones del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la ya reiterada Ley Orgánica 15/1999.

Las medidas de seguridad serán particularmente relevantes en aquellos casos en los que la naturaleza de los datos exija aplicar un nivel alto, y cuando debido a la interoperabilidad de este tipo de productos la información pudiera ser leída por organizaciones ajenas a la del responsable de los tratamientos, debiéndose evitar a toda costa accesos no autorizados.

En particular pueden deducirse de esta normativa ciertos parámetros de diseño y seguridad a tener siempre en cuenta, entre otros:

- Se debe informar al consumidor o usuario del momento en que un producto o tecnología incluye etiquetas RFID.

- Debe poder incluirse la opción de mantener informado al usuario de modo automático, mediante pantallas o leds que muestren el estado de activación de la etiqueta.

- No se pueden incluir en etiquetas RFID datos de naturaleza sensible, como por ejemplo, datos relativos a ideología política, religión, o datos de salud, salvo que se trate de una finalidad lícita y legítima y se hayan adoptado medidas de seguridad.

- Se debe posibilitar la desactivación individual, y a requerimiento del usuario, de la etiqueta.

Cuarto.- Legitimación y limitaciones constitucionales para el establecimiento de las tecnologías RFID en los controles horarios de los empleados públicos.

La utilización de medios de control del cumplimiento del horario en el trabajo es una facultad que le corresponde al empresario, ya sea éste un particular o una administración pública, derivado del poder de dirección que le está atribuido, cuya finalidad es verificar el cumplimiento por parte del trabajador de una de las obligaciones que derivan de la relación jurídica que le vincula a la empresa y en su condición de trabajador.

En este sentido a la citada Agencia como cualquier otro Centro Directivo de la Administración andaluza, le es de aplicación la normativa sobre jornadas y horarios vigente, resultando singularmente afectada tras la publicación y entrada en vigor del Decreto-Ley 1/2012, de 19 de junio, de Medidas Fiscales, Administrativas, Laborales y en materia de Hacienda Pública para el reequilibrio económico-financiero de la Junta de Andalucía, que ha introducido significativas modificaciones en el régimen de jornada laboral, permisos y vacaciones de los empleados públicos.

A este respecto, y siendo aconsejable la adopción de criterios generales de interpretación que garantizaran una aplicación homogénea de tales medidas, motivó la Instrucción 1/2012, de 5 de julio, de la Secretaría General para la Administración Pública sobre la aplicación del citado Decreto-ley. Por su parte, el interesado considera que la imposición a los usuarios-empleados a utilizar exclusivamente tarjetas RFID, como única alternativa a la de fichar, en el control horario, obviando cualquier otra posibilidad de las existentes y factibles en el sistema e incluso siendo los más utilizados en el resto de centros de la Junta de Andalucía, o en cualquier caso dos opciones a un tiempo. Las tarjetas se trataban en el Negociado de Personal indexando biunívocamente su código único universal con los datos de los empleados a través de un código de identificación. De la relación de los datos de los usuarios que se registran no se ha informado a los afectados ni recabado su consentimiento para su uso.

El art. 10 y 18 de la Constitución Española establece el derecho a la dignidad de la persona y el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.

La doctrina del Tribunal Constitucional viene sosteniendo “que el derecho a la intimidad, en cuanto derivación de la dignidad de la persona implica la existencia de un ámbito propio reservado frente a la acción y el conocimiento de los demás, es necesario según las pautas de nuestra cultura, para mantener una calidad mínima de la vida humana”.

Quinto.- Comunicación previa a los representantes de los trabajadores.

El Estatuto Básico del Empleado Público de 2007 –EBEP-, reconoce a los empleados públicos el derecho “a la negociación colectiva y a la participación en la determinación de las condiciones de trabajo”.

En el caso que nos ocupa se nos planteaba si es necesario el consentimiento en el ámbito laboral.

A este respecto es necesario realizar varias aclaraciones respecto al consentimiento en el ámbito laboral. Así, el consentimiento, elemento base en el tratamiento de los datos, entraña cierta complejidad, especialmente cuando nos referimos al ámbito laboral, dado que resulta de difícil cumplimiento que en ese ámbito concurren los requisitos legalmente previstos para considerar que se ha obtenido libremente el consentimiento. El artículo 3 h) de la LOPD lo define como “toda manifestación de voluntad libre, inequívoca, específica e informada mediante la que el interesado consienta el tratamiento de datos personales que el conciernen”.

Del concepto de consentimiento se desprende la necesaria concurrencia para que el mismo pueda ser considerado conforme a derecho de los cuatro requisitos enumerados en dicho precepto. Un adecuado análisis del concepto exigirá poner de manifiesto cuál es la interpretación que ha de darse a estas cuatro notas características del consentimiento, tal y como la misma ha indicado en numerosas Resoluciones de la Agencia Española de Protección de Datos -AEPD-, siguiendo a tal efecto los criterios sentados en las diversas recomendaciones emitidas por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en relación con la materia que nos ocupa. A la luz de dichas recomendaciones, el consentimiento habrá de ser:

a) Libre, lo que supone que el mismo deberá haber sido obtenido sin la intervención de vicio alguno del consentimiento en los términos regulados por el Código Civil.

b) Específico, es decir referido a un determinado tratamiento o serie de tratamientos concretos y en el ámbito de las finalidades determinadas, explícitas y legítimas del responsable del tratamiento, tal y como impone el artículo 4.2 de la LOPD.

c) Informado, es decir que el afectado conozca con anterioridad al tratamiento la existencia del mismo y las finalidades para las que el mismo se produce. Precisamente por ello el artículo 5.1 de la LOPD impone el deber de informar a los interesados de una serie de extremos que en el mismo se contienen.

d) Inequívoco, lo que implica que no resulta admisible deducir el consentimiento de los meros actos realizados por el afectado (consentimiento presunto), siendo preciso que exista expresamente una acción u omisión que implique la existencia del consentimiento.

El artículo 20.3 del Estatuto de los Trabajadores (ET) dispone que «El empresario podrá adoptar las medidas que estime más oportunas de vigilancia y control para verificar el cumplimiento por el trabajador de sus obligaciones y deberes laborales, guardando en su adopción y aplicación la consideración debida a su dignidad humana y teniendo en cuenta la capacidad real de los trabajadores disminuidos, en su caso».

Por tanto, el tratamiento de los datos recogidos por la tarjeta RFID obliga a que se cumpla con el deber de informar a los afectados así como requerir su consentimiento, en los términos establecidos en el artículo 5.1. y 6.1, de la LOPD. (artículo 5. Derecho de información en la recogida de datos).

En conclusión, la Agencia se haya legitimada para tratar los datos de los trabajadores, en el ámbito laboral, al amparo del artículo 20.3 del ET.

Ahora bien, esta legitimación no es absoluta, y dado que la instalación del sistema de control mediante la tarjeta RFID es una medida para verificar el cumplimiento por el trabajador de sus obligaciones y deberes laborales, procede la aplicación de toda la normativa y jurisprudencia recogida “ut supra”, es decir, sería necesario por parte de la Agencia, garantizar el derecho de información en la recogida de datos: deber de informar a los afectados así como requerir su consentimiento, en los términos establecidos en el artículo 5.1. y 6.1, de la LOPD, con información específica a la representación de los trabajadores.

Con ello, se daría cumplimiento con el deber de informar previsto tanto en el artículo 10 de la Directiva 95/46/CE como en el artículo 5 de la LOPD.

A la vista de todo ello formulamos a la Dirección de la Agencia:

**Recordatorio** de deberes legales de las disposiciones anteriormente reseñadas y que fundamentan esta resolución.

**Recomendación 1:** Que del sistema sobre el control de acceso y horario del personal, así como de las normas que lo regula, se de traslado -previamente- a los representantes legales de los empleados.

**Sugerencia 1:** Que se de cumplimiento a la legislación sectorial respecto a la implantación de tecnología RFID sobre personas, o se sustituya la misma por opciones de contacto u otras menos invasivas, considerando que el sistema CRNO puede recibir los datos de picada desde diversos sistemas: teclado de ordenador, teclado de terminal centralizado, tarjetas de chip de contacto, tarjetas de bandas magnéticas, etc.

En todo caso, los usuarios de tarjetas RIFD deben saber sobre las posibilidades de uso sobre sus datos por parte de los propietarios de sistemas de RIFD, así como los límites y prohibiciones establecidos a este respecto.

**Sugerencia 2:** Que se aprueben y se de publicidad en debida forma –con traslado a todo el personal e inserción en la web oficial-, de las normas sobre el control de acceso y horario del personal que presta servicios en el Instituto, posibilitando a los empleados la libertad de elección entre las opciones que dispone el sistema “CRNO”.

**Sugerencia 3:** Que los sistemas de control de acceso al Centro de trabajo, se ubiquen en la zona más cercana a las entradas habilitadas al mismo, sea cual sea el sistema de control que se establezca.

En su respuesta a nuestras resoluciones por la Dirección Gerencia de la Agencia se aceptan las mismas.

## **2. 2. Personal Docente.**

### **2. 2. 1. Condiciones de Trabajo.**

También en este apartado dominan las quejas que vienen a trasladarnos su preocupación en relación a la estabilidad en el puesto de trabajo, dada la vinculación no

permanente de buena parte del personal docente (interino o laboral temporal) con la Administración Educativa.

Así en la **queja 11/2304**, se dirigió a esta Institución un colectivo de Interpretes de Lengua de Signos, integrado por más de 1.200 personas, que prestan sus servicios en los centros educativos de educación secundaria del ámbito de gestión de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte de la Junta de Andalucía, en base a los siguientes antecedentes:

- Desde el año 1996 la contratación de los interpretes de lengua se signos en los centros educativos (en adelante ILSE), se ha realizado a través de la Federación Andaluza de Federaciones de Sordos (FAAS).

- A partir del año 2008, dicha Federación es sustituida como empleadora por la CAC, que es una empresa perteneciente al grupo de la FAAS.

- Mediante Acuerdo de la Comisión del VI Convenio Colectivo del Personal Laboral al Servicio de la Junta de Andalucía, en sesión ordinaria celebrada el 5 de julio de 2007, se acordó la inclusión en dicho convenio de la categoría profesional de Interprete de Lengua de Signos, dentro del grupo III de la clasificación profesional, al objeto de cubrir la demanda de los servicios, de carácter permanente, de interpretación de lengua de signos existentes en determinados centros de la Junta de Andalucía, y en particular, de los centros docentes y socioeducativos.

No obstante, la inclusión en el VI Convenio colectivo de la categoría profesional de Interprete de Lengua de Signos, ha carecido de virtualidad alguna, acudiendo el Ente Público Andaluz de Infraestructuras y Servicios Educativos, a la externalización del servicio, de conformidad con el Real Decreto 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

- Desde 2008 viene resultando adjudicataria del contrato para la prestación del servicio de interprete de lengua de signos, en los centros educativos en los que se encuentren escolarizados alumnos/as con una discapacidad auditiva, la entidad mercantil CAC (empresa perteneciente al grupo FAAS). Y por consiguiente, es dicha empresa la encargada de contratar a los profesionales que van a prestar dicho servicio.

Sin embargo, según se hace constar por los promotores de la queja, su trabajo lo realizan en similares condiciones a la del personal docente de dichos centros educativos, detallando las:

- Los medios materiales, equipos informáticos o elementos de trabajo necesarios para el desarrollo de su trabajo, son suministrados por la Administración educativa.

- La empresa adjudicataria del servicio (CAC) no aporta ningún material ni medios propios para la ejecución del servicio.

- La órdenes relativas a la organización y dirección del trabajo las emite la Junta de Andalucía. No existe ningún miembro de CAC que realice funciones de supervisión y dirección del trabajo en el centro educativo.

- La organización de permisos y licencias se solicita al director/a del centro educativo.



- Igualmente realizan los directores/as de los centros educativos el control de asistencia de los intérpretes de lengua de signos.

- Finalmente los promotores de la queja denuncian la precariedad laboral de sus contratos, así como que llevan mas de cinco años esperando a que se materialice, mediante la creación de la correspondiente Relación de Puestos de Trabajo(en adelante RPT), la inclusión de su categoría profesional en el VI Convenio colectivo. Y por consiguiente, se regularice su situación laboral.

Por la Dirección General de Profesorado y Gestión de Recursos Humanos, se informaba lo siguiente:

*“La preocupación de la Consejería de Educación por el personal que desempeña las funciones de intérprete de signos ha sido una constante estos últimos años para poder dar satisfacción a una escolarización en igualdad respecto del alumnado que precisa este tipo de profesionales debido a determinadas minusvalías específicas.*

*Prueba de ello ha sido que, a instancias de esta Consejería se ha conseguido que se cree, dentro del ámbito de aplicación del VI Convenio Colectivo para el personal laboral de la Junta de Andalucía, la categoría profesional de los intérpretes de signos, Grupo III (Acuerdo de la Comisión de Convenio de 5 de julio de 2007 por la que se crea la categoría profesional de Técnico Superior de Interpretación de Lengua de Signos).*

*Creada la categoría, el paso siguiente previsto era la progresiva creación de plazas en la Relación de Puestos de Trabajo de la Consejería para proceder a ir contratando personal laboral temporal primero y posteriormente convocatoria de plazas en Oferta de Empleo y, tras los procesos selectivos oportunos, contratos fijos. De hecho se propuso a la Consejería de Hacienda y Administración Pública una primera modificación de la RPT que suponía la creación de 8 plazas, una en cada Delegación Provincial.*

*Lamentablemente esa primera propuesta no se ha llevado a efecto, lo que impide la contratación del mencionado personal.”*

En base a este planteamiento de las partes, hacíamos las siguientes consideraciones:

Primera.- En relación al marco normativo de referencia.

Por otro lado la Comisión de Seguimiento del VI Convenio Colectivo del Personal Laboral al Servicio de la Junta de Andalucía, en sesión celebrada el 5 de julio de 2007, acuerda crear dentro del grupo III de clasificación, la categoría profesional de Intérprete de lengua de Signos en el Catálogo de categorías y sus definiciones, contenido en su Anexo I, en cuyo texto se integrará como parte del mismo.

Así, define dicho convenio al intérprete de lengua de signos como el trabajador que está en posesión de la titulación de Técnico Superior en Interpretación de Lengua de Signos, cuyas funciones son las siguientes:

*“Interpretar el conjunto de conocimientos teórico-prácticos relativos al currículo académico del alumnado, así como cualquier sonido significativo que*

*se oiga en el aula los comentarios de los compañeros/as, trabajos en grupo, tutorías o cualquier otra actividad relacionada con el proceso de enseñanza-aprendizaje, dentro o fuera del aula (charlas, conferencias, actividades extraescolares y complementarias, visitas o salidas incluidas en el proceso formativo del alumnado, así como en los períodos de prácticas formativas). Colaborar en el seguimiento de las personas atendidas en cuanto a la aprehensión de los conocimientos transmitidos mediante el sistema de signos.*

*Emitir informe individualizado sobre cada persona atendida, a iniciativa del personal a través de la dirección del centro.*

*Colaborar, en el ámbito de su especialidad, en la programación efectuada en el centro, prestando los servicios de interpretación que determinen los profesionales responsables, tanto de las actividades que se desarrollen en el propio centro como fuera de él.”*

Segunda.- De la situación laboral de los intérpretes de lengua de signos en los centros educativos dependientes de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte.

A la vista de la información a la que ha podido tener acceso esta Institución, en relación El Ente Público Andaluz de Infraestructuras y Servicios Educativos (en adelante ISE) dependiente de la Consejería de Educación Cultura y Deporte, tiene encomendada la gestión de determinados servicios complementarios, entre los que se encuentra la contratación de monitores de interpretación de lengua de Signos, para prestar el apoyo necesario a los alumnos y alumnas con una deficiencia auditiva, que se encuentran escolarizados en los centros de educación secundaria.

Ahora bien, y pese a que la atención a los alumnos/as con discapacidad auditiva es una necesidad de carácter permanente en los centros educativos, la contratación de estos profesionales, no se realiza directamente por el Ente Público, sino que dicho organismo acude a la externalización del servicio, mediante la adjudicación a una empresa privada externa, en este caso, CAC, del contrato para la prestación del servicio de interpretación de lengua de signos en los centros educativos públicos dependiente de la consejería de Educación, Cultura y Deporte.

Por consiguiente, la contratación de estos profesionales se realiza directamente por la empresa adjudicataria del servicio, con quien mantienen su vinculación laboral.

Llegados a este punto, resulta de interés centrarnos en analizar las condiciones laborales actuales de este colectivo:

- Sus contratos son de carácter temporal, por curso, (de septiembre a mayo, en algunos casos se prorroga hasta el mes de junio). Pese a que se trata de contrataciones encadenadas, sin solución de continuidad, año tras año, con las mismas funciones y en el mismo centro de trabajo.

- No obstante, no se les reconoce su antigüedad a ningún efecto. De manera que, tras finalizar sus contratos, su situación es de auténtica inseguridad y desamparo, toda vez que, desconocen si la empresa adjudicataria del servicio, que puede o no cambiar, contará o no con sus servicios para el próximo curso.

- Una de las condiciones de sus contrato es que la contratación se realiza por hora de efectiva de trabajo, de manera que, no cobran los días festivos, períodos

vacacionales, (períodos éstos que se consideran incluidos dentro del período lectivo) así como los días en los que el alumnado o el interprete de signo falten al aula por motivo justificado.

- Sus retribuciones resultan inferiores a las resultantes del vigente convenio colectivo del personal laboral al servicio de la Junta de Andalucía.

Pero es que además y, pese a su condición de personal de la empresa adjudicataria del servicio y su exclusión del ámbito de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, no podemos obviar las siguientes circunstancias:

- Para la realización de sus funciones, los materiales, equipo informático, y elementos de trabajo son facilitados por la Administración educativa.

- Las órdenes necesarias relativas a la organización y dirección del trabajo emanan de la Administración educativa.

- Los permisos, licencias, control de asistencia de este colectivo corre a cargo del director/a del centro educativo en el que el intérprete presta sus servicios.

En consecuencia con cuanto antecede, la inclusión de sus funciones en el elenco de categorías del Convenio colectivo del Personal Laboral al Servicio de la Junta de Andalucía, y el carácter permanente de las funciones que realizan estos profesionales en los centros educativos, demandan que sin mas demoras, se inicien las actuaciones oportunas en aras a crear las correspondiente RPT, de la categoría profesional de interpretes de lengua de signos, procediéndose a la cobertura de estas plazas mediante concurso de acceso a la condición de laboral fijo y/o bolsa de empleo temporal, garantizándose de esta forma la contratación de estos profesionales en unas condiciones de estabilidad y dentro del respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad.

Tercera. - Actual suspensión de las Ofertas de Empleo Público.

Ya la Ley 3/2008, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2009, advertía del panorama económico incierto, que sin dudas, a afectado a la economía andaluza.

Antes esta situación de crisis económica, los presupuestos para 2009, están presididos por una política de austeridad y ahorro, lo que se traduce en una modificación del orden de prioridades y en una contención en algunas partidas presupuestarias.

Esta situación de crisis económica y la incertidumbre acerca de la evolución de los ingresos públicos hace necesario continuar con la estrategia de reducción del gasto público, tal y como se hace patente en las leyes anuales de presupuestos de los años 2010, 2011 y 2012.

Así, la necesidad de una reducción del déficit público hace que el Gobierno de la Nación apruebe el Real Decreto ley 20/2011 de Medidas Urgentes, en Materia Presupuestaria, Tributaria y Financiera, acuerda la suspensión de la oferta de empleo público de 2012, a excepción de algunos sectores, entre los que se encuentra el educativo, si bien reduciendo la tasa de reposición docente queda reducida al 10%.

Pues bien, esta situación económica adversa, mas o menos coincidente con el momento temporal en el que se acuerda la creación e inclusión en el VI Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Junta de Andalucía, de la categoría profesional de intérpretes de

Lengua de Signos, no resulta ajena a la materialización o virtualización del mentado acuerdo.

En todo caso, no podemos obviar que la elaboración de la Relación de Puestos de Trabajo no es tarea fácil, además de requerir de una serie de trámites, de carácter preceptivo, que de manera inevitable dilatan en el tiempo su aprobación definitiva.

Es por ello, por lo que esta Institución, considera que la elaboración de la RPT de los intérpretes de Lengua de Signos, es una tarea que no admite mas demoras. De manera que, en el momento que resulte posible, se proceda a su necesaria dotación presupuestaria, y a la provisión de este personal por los cauces reglamentarios de acceso al empleo público.

A la vista de cuantos antecedentes y consideraciones se exponen, formulamos a la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, resolución concretada en los siguientes términos:

**Recomendación**, para que se proceda, con la mayor diligencia posible, a la adopción de las medidas oportunas para la creación de la correspondiente Relación de Puestos de Trabajo, de la categoría profesional de intérpretes de lengua de signos, en los centros educativos dependientes de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte.

Por la Dirección General de Gestión de Recursos Humanos se nos responde que por el momento no es posible crear las referidas plazas en la RPT, sin perjuicio de que una vez superada la actual coyuntura presupuestaria se atienda esta prioridad.

## **2. 3. Personal Sanitario**

### **2. 3. 1. Acceso, provisión, carrera.**

Como en años precedentes, las quejas relacionadas con la dinámica de la Bolsa Única del SAS prevalecen en este apartado.

En relación al asunto del epígrafe, recibimos diversas quejas relativas a las Bolsas temporales de las diversas categorías del Servicio Andaluz de Salud, así y a modo de síntesis exponemos lo actuado en la **queja 13/291** y **queja 13/2797**, respecto de la valoración de méritos en la Bolsa de Técnicos Especialistas en Radioterapia.

Explicaban los promotores de las quejas, que en virtud de Resolución de 23 de diciembre de 2011, se publicó el listado único de aspirantes admitidos a la Bolsa de Empleo Temporal, de categorías convocadas de personal estatutario sanitario y de gestión y servicios, correspondiente al periodo de valoración de méritos de 31 de octubre de 2011 y se anunció el plazo para presentar la documentación.

Manifestaban los interesados, que en tiempo y forma presentaron los documentos acreditativos de los requisitos y méritos inscritos, autobareados y registrados telemáticamente en la página Web de la Bolsa Única.

Continuaban exponiendo los interesados, que figuraban en el listado provisional de aspirantes admitidos, correspondientes al periodo de valoración de méritos de 31 de octubre de 2011, si bien dicha puntuación no incluyó la baremación de todos los documentos acreditativos de los requisitos y méritos inscritos. Y añadían, que su puntuación real era superior. Contra dicho listado formularon las correspondientes alegaciones.

No obstante, añadían que por Resolución de la Dirección General, publicada en la página web del Servicio Andaluz de Salud, se hacía público el listado de personas candidatas si bien, en el citado listado, no se habían realizado las oportunas correcciones conforme a sus alegaciones a fin de subsanar la situación del listado único de aspirantes, por lo que, continuaban apareciendo con la puntuación inicialmente reconocida; con los consiguientes perjuicios de cara a su posible contratación.

Solicitamos los correspondientes informes a la Administración Sanitaria (Dirección General de Profesionales) nos informaba que habían desestimado las alegaciones y los Recursos potestativos de Reposición, en los que los recurrentes manifestaban su disconformidad con las baremaciones efectuadas por la Comisión de Valoración de la categoría y solicitaban la valoración de los méritos que incluía en el anexo que acompañó al recurso. Tal desestimación, notificada en forma a los interesados y se fundamentaba en defectos al momento de autocompulsar y acreditar los cursos alegados.

Respecto de cursos relativos a operador de instalaciones radioeléctricas, el mismo había sido rechazado por la Comisión de Valoración correspondiente por cuanto que el Consejo de Seguridad Nuclear es un ente de Derecho Público, independiente de la Administración General del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente de los del Estado. Por tanto, no se encuadra dentro de los Organismos citados en las bases de la convocatoria por lo que su formación no ha de ser computada al no ser centro universitario, ni pertenece a Servicios de Salud, Ministerio de Sanidad, Trabajo o Administración Pública, ni al INAP, INEM, Consejerías de Empleo o Corporaciones Locales.

Finalmente, las otras actividades formativas y de experiencia no computadas iban dirigidas a otra categoría, concretamente, a la de Técnico Especialista en Radiodiagnóstico.

Corresponde a la Comisión de Valoración determinar si los cursos están o no relacionados con las funciones propias de la categoría convocada en virtud de la discrecionalidad técnica que le asiste. En consecuencia, sólo podemos acatar su decisión tal y como repetidamente mantiene la Jurisprudencia en casos idénticos al que nos ocupa.

En sus múltiples y reiterados escritos de alegaciones en nuestra queja, los interesados insistían en discrepar de las Resoluciones de la Comisión de Valoración y de la Dirección General de Profesionales manifestando que ya en la Bolsa Temporal de 2010 fue excluido de la misma por defectos en la acreditación de méritos.

Al respecto de los antecedentes expuestos y como cuestiones fundamentales de hecho y de derecho principalmente, debimos de formular las siguientes consideraciones:

Primera: régimen Jurídico de la Bolsa Única del Servicio Andaluz de Salud, para selección nombramiento y contratación de personal temporal.

Conforme se estableció en el Art. 33.1, de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud, “La selección del personal estatutario temporal se efectuará a través de procedimientos que permitan la máxima agilidad en la selección, procedimientos que se basarán en los principios de igualdad, mérito, capacidad, competencia y publicidad y que serán establecidos previa negociación en las mesas correspondientes”.

En cumplimiento de tal mandato del Legislador estatal y, en el marco de los acuerdos sectoriales hasta entonces vigentes, mediante Resolución de 21 de junio de 2010, de la Dirección General de Personal y Desarrollo Profesional del Servicio Andaluz de Salud, se dispuso la aprobación y publicación del texto refundido y actualizaciones del Pacto de Mesa Sectorial de Sanidad, suscrito entre la Administración Sanitaria de Andalucía-SAS y las Organizaciones Sindicales que se citan, el 18 de mayo de 2010, sobre sistema de selección de personal estatutario temporal para puestos básicos en el Servicio Andaluz de Salud, pacto actualmente vigente (hasta el 15 de julio de 2014).

Incluyéndose en la página web del SAS enlaces y comunicados aclaratorios de la forma en que se ha de aportar la documentación.

Para la selección y constitución de las bases de datos de personas por categorías profesionales y áreas específicas de formación y conocimiento, se incluyó entre otras la categoría profesional de Técnico Especialista en Radioterapia, aquella que alega la persona promovente de nuestra queja.

En concreto y para la categoría profesional indicada y que nos ocupa, la lista de candidatos admitidos en la Bolsa se produjo mediante Resolución de la Dirección General de 21 de septiembre de 2012, publicada en la página web del Servicio Andaluz de Salud, correspondientes al período de valoración de méritos de 31 de octubre de 2011.

Respecto al plazo de Resolución en el apartado 9 “Baremación de aspirantes y listado de personas candidatas”, el repetido Pacto establece que el listado de personas candidatas se publicará en un plazo máximo de cuatro meses desde la publicación del listado único de aspirantes.

Siendo así que en las presentes actuaciones, dicho plazo es el único aspecto del régimen jurídico de la Bolsa de contratación temporal de personal estatutario que consideramos infringido, dado que como afirma el interesado, el listado de aspirantes se había hecho público en la página web del Servicio Andaluz de Salud el 28 de mayo de 2013 y, a fecha 22 de octubre de 2013, no se había hecho público el listado de candidatos seleccionados, pese a que la Dirección General ya tenía el mismo en fecha 3 de septiembre de 2013.

Consideramos por el contrario, que no resulta de aplicación al caso el art. 79 (subsanción) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común por cuanto que el referido precepto lo que señala es que durante todo el procedimiento administrativo, los interesados pueden formular alegaciones y aportar documentación.

Ahora bien, en nuestra opinión hay que tener en cuenta la naturaleza de concurrencia competitiva del procedimiento, lo que determina que cualquier interesado no pueda acogerse al precepto, para presentar los documentos acreditativos -en cualquier momento del concurso-.

En este sentido, el Tribunal Supremo ha vedado expresamente esta posibilidad, indicando que «dicha norma (art. 79) no resulta aplicable a los procedimientos en concurrencia, como es el caso de los procesos selectivos, en los que confluyen intereses de terceros junto con los de los solicitantes; razón por la que los interesados están obligados a presentar la solicitud y acreditar la pretensión de que se trate dentro del período inicial establecido para ello, dado que, en otro caso, se introducirían elementos de inseguridad en el desarrollo de tales procedimientos que perturbarían gravemente el principio de igualdad

que debe regir en su seno con especial significación» (TS, Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª, de 9 de julio de 2012).

Segunda.- La discrecionalidad de las Comisiones Técnicas de Valoración .

La noción de discrecionalidad técnica es la que se extrae de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional acerca de la actuación de los tribunales calificadores de oposiciones y concursos, concepto que obedece a la atribución por la ley de facultades decisorias a determinados sujetos, dotados de una especial idoneidad técnica que escapa del control jurídico de los tribunales. En cualquier caso, el TS ha establecido que la discrecionalidad técnica no implica arbitrariedad.

Lo anterior en aras del derecho a una tutela judicial efectiva, reconocido ex Art. 24.1 de la Constitución el derecho a la tutela judicial efectiva recogido en el artículo 24.1 de la CE y, del principio de sometimiento pleno de las Administraciones a la Ley y al Derecho, conforme a lo establecido en el Art. 103.2 Constitución.

Según el Tribunal Constitucional ese control judicial, del que no pueden excluirse las Resoluciones administrativas de los órganos que resuelven procedimientos selectivos o concursos de acceso al empleo público, tiene, por su propia naturaleza, ciertos límites o modulaciones [SSTC 39/1983 (fundamento jurídico 4.º); 97/1993 (fundamento jurídico 2.º)].

Resulta sabido que las comisiones de valoración gozan de la denominada discrecionalidad técnica que deriva de su condición de órganos técnicos dotados de conocimientos especializados, de la imparcialidad de la que están revestidos y de su intervención directa en las pruebas realizadas; además, dicha discrecionalidad conlleva respetar las valoraciones de esa índole que hayan sido realizadas por los órganos cualificados por la posesión del correspondiente saber especializado.

En nuestra opinión, la Comisión de valoración concernida en el procedimiento llevado a cabo al efecto actuó con sujeción a los elementos reglados establecidos en la Resolución de 21 de junio de 2010, Apartado IV, título “*Selección Mediante Bolsa de Empleo de Personal Estatutario Temporal*”, punto 5 y 9 del Baremo; elementos reglados que vinculan tanto el Órgano Administrativo como a los candidatos.

Desestimando la citada Comisión de valoración de méritos de formación alegados por el interesado por no estar relacionadas con las funciones de la categoría o del área de trabajo; por haber sido cursos impartidos en organismos o entidades no incardinadas en el ámbito de lo establecido en la citada Resolución; o, por tratarse de méritos incorrectamente autenticados, no autocompulsados conforme a la misma.

Analizados los elementos de discrecionalidad en la actuación de la Comisión de valoración, que alcanzan a la decisión relativa a la determinación de la no existencia de vinculación entre los méritos alegados y, a las funciones de la categoría o del área de trabajo como también en la determinación de la naturaleza del ente público que impartió determinado curso, y en la determinación respecto si ciertos cursos de formación alegados estaban vinculados o no a las funciones propias de la categoría la que se aspiraba, constatamos que dicha valoración se desenvuelve en parámetros de acierto y racionalidad.

Por cuanto antecede, formulamos a la Dirección General de Profesionales del SAS la siguiente Resolución:

**Recordatorio** del deber legal de cumplir la previsión establecida en el Art. 9 de la Resolución de 21 de junio de 2010, sobre sistema de selección de personal estatutario temporal para puestos básicos en el Servicio Andaluz de Salud; en tanto en cuanto en el mismo se establece:

*"El listado de personas candidatas se publicará en un plazo máximo de cuatro meses desde la publicación del listado único de aspirantes".*

**Recomendación** en el sentido de que por la Administración Sanitaria se lleve a cabo la adopción de las pertinentes medidas de refuerzo de medios técnicos y profesionales puestos a disposición de las Comisiones referidas con objeto de que se cumplan los plazos establecidos en las bases de la convocatoria, que –como interpreta la jurisprudencia y doctrina- vinculan a la Administración y a las Comisiones que han de valorar los concursos y a quienes participen en las mismas.

Otro supuesto lo tenemos en la **queja 13/6126**, en la que la interesada afirmaba que había presentado, desde el año 2010, en la Bolsa única del SAS correspondiente a la categoría de Celador-Conductor, entre otros méritos, un título de Técnico Superior de Formación Profesional en Secretariado, título que en todas las baremaciones realizadas hasta el momento (y en la última correspondiente al 28 de octubre de 2013), le era calificada como mérito no alegado "No presentado" (Código N4), motivo por el cual venía presentando reclamaciones para su baremación (aportando copia compulsada del referido título y certificación acreditativa en dicho sentido), sin obtener respuesta favorable a su pretensión.

Admitida a trámite la queja y recabada la información administrativa, por el Director Gerente del Área de gestión Sanitaria de Osuna, sede de la Comisión de Valoración de la referida categoría se informa:

*"1º. En su expediente de baremación no consta que dicha titulación se presentara en el periodo de aportación de méritos, de ahí que el motivo sea "no presentado".*

*2º. No obstante y, en caso de que lo hubiera presentado en el plazo reglamentario, lo que pretende es que ese título le sea baremado en el apartado "Otras Titulaciones", donde se asignan un total de 4 puntos por haber obtenido otra "Titulación Académica diferente a aquella a la que se opta, siempre que esté relacionada con las funciones del puesto y categoría a la que se opta", ya que como requisito básico para ser admitida en esta categoría aportó el Título de Bachiller; pues bien, en base a concepto que en el propio baremo se recoge, tal y como se ha indicado, la Comisión dentro de su criterio de discrecionalidad técnica acordó que esta titulación no estaba relacionada directamente con el puesto de Celador-Conductor, circunstancia esta que queda acreditada en las Actas de dicha Comisión.(...)"*

Al respecto, efectuábamos las siguientes consideraciones:

Primera.- Con independencia de cualquier otra consideración, constatamos en los hechos narrados y en la documental aportada por la interesada (y en absoluto desvirtuados por la información administrativa), que la misma ha aportado fotocopia compulsada del citado título, así como el no haber obtenido respuesta alguna a cuantas reclamaciones ha presentado en relación a su pretensión sobre la baremación de la misma, obteniendo tan solo información de la presunta desestimación por vía de intermediación de esta Institución en el presente expediente de queja, práctica que no se compadece con el



derecho de la interesada a una buena administración, traducido en lo que aquí interesa a obtener una respuesta motivada en un plazo razonable (art. 31 del Estatuto de Autonomía y art. 5 de la Ley 9/1983, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía).

Segunda.- Por otro lado, la Orden de 26 de noviembre 1975 (BOE 2/12/75) ampliada por lo dispuesto en la Orden de 18/9/76, apartado primero señala que “a los únicos efectos de acceso a empleos públicos o privados, se consideran equivalentes los títulos académicos de Bachiller elemental, Graduado Escolar y Formación Profesional de Primer Grado”.

La misma Orden en su apartado segundo, añade: “A los únicos efectos de acceder a empleos públicos o privados, se consideran equivalentes los títulos académicos de Bachiller Superior y Formación Profesional de Segundo Grado”

Asimismo el Real Decreto 1538/2006 de 15 de diciembre, Anexo III, hace equivalentes los títulos de FIP y el Ciclo Formativo de Grado Superior y, el ciclo formación de Grado Superior Secretariado es de la familia de Administración.

Tercera.- En modo alguno cabe traer a colación la hipótesis de que de haberse considerado por la Administración como “presentado” el citado título éste no hubiera sido susceptible de ser baremado al no estar relacionada la misma con las funciones del puesto o categoría a la que se opta, toda vez que en relación a la categoría de Celador-Conductor se vienen aceptando otras titulaciones homólogas integradas en la familia de la Administración, como es la correspondiente a FP Aux. Admvo. En concreto, no se alcanza a comprender que la titulación correspondiente a la FP de Aux. Admvo. se considere relacionada con la categoría de celador- conductor y la relativa a FP de Secretariado no relacionada, compartiendo ambas su integración en la familia Administración.

En este sentido, la propia práctica de las Comisiones de Valoración, por vía de instrucciones o normas internas de actuación, vienen admitiendo como titulaciones relacionadas para la citada categoría las siguientes: FP de Automoción Mecánica Automóvil, Electricidad; Aux. Enfermería; FP Aux. Admvo.; FP Admón.(Informática de Gestión); FP Electromecánica; Tec. Lab. y TER Rayos.

Del mismo modo no comparte esta Defensoría que la consideración del mérito aquí referido entre dentro de la facultad discrecional de las Comisiones de valoración, toda vez que desde la obligada perspectiva jurídica se trata de un mérito reglado y homologable a otra titulación de Formación Profesional que se considera relacionada con la categoría de Celador- Conductor.

Por lo anterior, y en base a la facultad establecida en el art. 29.1 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, reguladora de esta Institución, venimos a formular a la Dirección-Gerencia del Área de Gestión Sanitaria de Osuna la siguiente **Recomendación**: “*Que previo el trámite que proceda se curse a la Comisión de valoración instrucción en el sentido de que se proceda a la valoración del título de Técnico Superior de Formación Profesional de Secretariado, asignándole la nueva puntuación resultante en la Bolsa correspondiente a la categoría de celador-conductor.*”

Recomendación aceptada por la citada Gerencia, dando instrucciones a la Comisión de Valoración en orden a que se le baremara la titulación acreditada.

### 2. 3. 2. Condiciones de trabajo.

Destacan en este apartado las quejas planteadas por colectivos de personal en relación a la ampliación de la jornada laboral como consecuencia de las medidas adoptadas por el Gobierno de la Nación y el de Andalucía.

En el expediente de **queja 12/6071**, iniciada de oficio, tuvimos ocasión de tratar un asunto concerniente a la distribución de la ampliación de la jornada laboral en los Centros Sanitarios, en materia de condiciones laborales, en la que los interesados denunciaban la forma en que se estaba procediendo en los Centros Sanitarios de Andalucía, a la distribución del aumento de jornada establecido en el artículo 25 del Decreto Ley 1/2012, de 19 de junio, de Medidas Fiscales, Administrativas, Laborales y en materia de Hacienda Pública para el reequilibrio Económico Financiero de la Junta de Andalucía.

Manifestaban los interesados, que no existían unas instrucciones únicas y claras, sobre la distribución de la jornada complementaria, sino que cada centro decidía indiscriminadamente como se iba a aplicar ésta, sin previa negociación con los sindicatos con representación en la mesa sectorial de sanidad, y sin respetar, en muchos casos, el derecho a la conciliación de la vida laboral y familiar del personal. Además de provocar, en otros casos, situaciones de dudosa legalidad, como la realización de una jornada laboral de 12 horas ininterrumpida.

Por último, denunciaban los interesados que esta situación no se hacía extensible al resto de organismos de la Junta de Andalucía, donde se había establecido un período de horario abierto dentro del cual se podrá completar la jornada laboral, hasta cumplir las 37.5 horas en computo semanal.

En consecuencia con lo anterior, la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz, en virtud de las facultades, atribuciones y competencias que le corresponden por aplicación de lo establecido en el art. 1, en relación con el art. 10, de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, decidió actuaciones de oficio, dado lo repetido de las quejas formuladas a instancia de parte sobre este asunto.

Así, solicitábamos de la Dirección General de Profesionales del Servicio Andaluz de Salud nos remitiera informe detallado al respecto, en aplicación de lo establecido en el art.18 de la citada Ley 9/1983, de 1 de diciembre, por la que nos regimos.

En el mismo -en síntesis- se nos indicaba lo que exponemos a continuación:

*“El Servicio Andaluz de Salud ha mantenido un largo y profundo diálogo con las Organizaciones Sindicales a fin de acordar criterios comunes para la aplicación de la nueva jornada laboral.*

*El Servicio Andaluz de Salud ha manifestado su disposición a continuar negociando un acuerdo al respecto, y reitera esa voluntad.*

*El Servicio Andaluz de Salud ha de velar por la garantía de la asistencia sanitaria en las condiciones de mejor calidad posible, al tiempo que ha de cumplir las nuevas exigencias legales en relación con la jornada laboral.*

*La jornada laboral de los profesionales ha de cumplir las exigencias de la Ley de Presupuestos del Estado, dentro de lo establecido por la Ley 3/2012 para el reequilibrio financiero de la Junta de Andalucía, de los Decretos 175/1992,*

553/2004 y 522/2012, y del Manual de Permisos, Vacaciones y Licencias del Organismo.

*La prestación de la mejor atención sanitaria posible en cada Centro exige que la organización del trabajo en cada uno de ellos se adapte de modo específico a sus requerimientos asistenciales.*

*La aplicación de la jornada de cada profesional, dentro de los horarios asistenciales y de las limitaciones y garantías legales establecidas, ha de contribuir al objetivo asistencial. Así está regulado en los Decretos 175/1992 y 553/2004”*

Al respecto de lo anterior cabía destacar que -como señalaba la Administración Sanitaria- la reorganización de servicios (que había afectado de forma particular a su jornada de trabajo), traía causa del ejercicio y desempeño de potestades de autoorganización predicables de las Administraciones Públicas.

Al margen de lo anterior, la Administración Sanitaria exponía como había llevado a cabo un laborioso y exhaustivo proceso negociador con los representantes sindicales presentes en la Mesa de Sectorial de Sanidad, realizando múltiples reuniones en el seno de la misma, y en concreto la reunión de 10 de julio de 2012: las organizaciones sindicales manifiestan respecto a la aplicación del incremento de jornada que debe producirse un acuerdo en el seno de la Mesa Sectorial a través del cual se fijen directrices generales que impidan la aplicación particular de la jornada por cada uno de los Centros. y que la aplicación de la jornada del Decreto Ley 1/2012 no debe ser discriminatoria en el ámbito sanitario respecto de los otros sectores de la Administración de la Junta de Andalucía.

Solicitan que la aplicación de la jornada del Decreto Ley 1/2012 no afecte a las retribuciones que se perciben en concepto de Continuidad Asistencial ni de las Guardias.

En reunión de 9 de agosto de 2012: tomando como base el documento de propuestas de aplicación de jornada presentado por las Organizaciones Sindicales en la reunión del día diez de julio, la Administración presenta un documento de trabajo dividido en 26 puntos, con una propuesta de aplicación del incremento de jornada para los diferentes turnos y grupos profesionales, documento que se adjunta al acta, que se debate y analiza, pero sobre el que en última instancia no se llega a un acuerdo.

En reunión de los días 21-24 de septiembre de 2012: nuevamente la Administración presenta un documento de trabajo que se incluye como anexo en el Acta de la reunión, y que, sobre la base del anterior, viene a acercar las posturas iniciales, reiterando su voluntad de diálogo y exponiendo una vez más los elementos del marco existente:

La ampliación de jornada a 37,5 horas semanales ya establecida en la normativa estatal.

La fijación de la jornada anual en los términos vistos en anteriores reuniones.

La aplicación de la nueva jornada desde el día 1 de julio de 2012, de forma consensuada en el seno de las Unidades de Gestión Clínica, de acuerdo con las características de su actividad asistencial específica.

El efecto económico de reducción del gasto que han de producir las medidas, para mantener el Modelo Sanitario Público Andalúz dentro del escenario de estabilidad presupuestaria.

En reunión del 23 de noviembre de 2012: la Dirección General de Profesionales propone un nuevo documento para su adopción como Acuerdo de la Mesa, como reflejo del acercamiento de posturas operado en el proceso de negociación, y en concreto, desde la aplicación de máximos de la jornada treinta y siete horas y media establecida en el Decreto 175/92 que propuso la Administración en un principio.

No obstante ello, se ha seguido negociando con los representantes sindicales presentes en la Mesa Sectorial de Sanidad, con el fin de la implantación más consensuada posible de la jornada, que, recordemos, es de aplicación desde el 1 de julio de 2012. También se ha procurado mantener el diálogo sobre el desenvolvimiento de la aplicación de la nueva jornada.

Además de todo ello, tras la promulgación del Decreto Ley 1/2012, de 19 de junio, de Medidas Fiscales, Administrativas, Laborales y en materia de Hacienda Pública para el reequilibrio económico-financiero de la Junta de Andalucía, en cumplimiento de las obligaciones que la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, estableció en la materia para las Comunidades Autónomas, es a partir de la misma, cuando éstas deben respetar no sólo un límite máximo de déficit, sino también un crecimiento limitado del gasto público y un objetivo de deuda. Todo ello acompañado de un detallado mecanismo sancionador en caso de incumplimiento.

En consecuencia y respecto al caso concreto de las presentes actuaciones de oficio, a las que se acumularon diversas quejas promovidas a instancia de parte -**queja 12/5962, queja 12/5810, queja 12/5861, queja 12/5868, queja 12/5859, queja 12/6587, queja 12/2838, queja 13/3051 y queja 13/1507**- como quiera que, en base a la citada habilitación legal, la Administración Sanitaria establecía la jornada ampliada con la idea de rentabilizar los recursos de los que dispone y siempre que tal ajuste de medios se había efectuado teniendo por objetivo la eficiencia en la prestación del servicio y, en nuestra opinión, se había realizado con respeto a los principios constitucionales de actuación administrativa y, sin infracción o quebranto de normativa reguladora de derechos fundamentales de los empleados y trabajadores, no observamos irregularidad alguna en la actuación administrativa del citado Organismo.

Motivo por el que procedíamos a archivar los expedientes de queja.

Similar actuación desarrollamos, esta vez en relación con la **queja 12/5531**, tramitada de oficio, referente a la reducción de jornada y sueldo personal eventual estructural Servicio Andalúz de Salud (Dirección General de Profesionales del Servicio Andalúz de Salud)

La Institución tuvo conocimiento a través de la **queja 13/39**, la **queja 13/1106** -de oficio- y la **queja 13/1141** relacionada, así como de la información publicada en prensa, que la jornada de trabajo tanto de médicos como enfermeros, auxiliares, celadores y todo tipo de categorías presentes en hospitales y centros de salud, que tenían un vínculo temporal, sería de sólo el 75%, y el periodo de duración de los contratos no excedería del mes, muy inferior al año que solía aplicarse años atrás.

En las distintas quejas y en las noticias que habíamos utilizado para que sirvieran de antecedentes y bases de la presente actuación, denunciaban los afectados que

la reducción de la jornada laboral al 75%, suponía un recorte salarial bastante considerable en la nómina de este colectivo que, dejarían de percibir el 25% de sus retribuciones al no emplearse la totalidad de la jornada, además de verse afectados por la bajada general de sueldos del 10%, un porcentaje que aplicará al capítulo de complementos.

Sin embargo, según pudo conocer esta Defensoría, la reducción de jornada de los trabajadores temporales en un 25%, no implicaba que éstos no trabajaran la jornada completa, sino que disfrutaría de menos días laborables al mes para ajustar dicha reducción.

Al parecer, según fuentes consultadas, el SAS mantendría esta medida, como mínimo, durante los dos años de duración previstos para el programa de recortes en materia sanitaria.

Finalmente, recordaban las distintas fuentes periodísticas a las que habíamos tenido acceso, que esta medida endurecía el compromiso que contrajo la propia Junta de reducir sólo la jornada laboral hasta el llegar al 90%.

Y abundaban, en la precariedad laboral que traerá consigo el desarrollo de esta línea de actuaciones.

Antes esta situación los afectados, solicitaban que por parte de la Administración sanitaria se adoptasen las siguientes medidas:

*“1. La renovación de todos los puestos eventuales estructurales por un periodo no inferior a seis meses.*

*2. Que se realicen al 100% de la jornada y no al 75% como se vienen haciendo en los últimos meses.*

*3. Que la jornada diaria que se les aplique sea la misma que la de cualquier otro trabajador, interino o fijo.”*

Por su parte, el SAS nos informaba en los siguientes términos:

*“- (...) La Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 2012, establece un incremento de la jornada laboral del personal de todas las Administraciones Públicas a las 37,5 horas semanales en cómputo anual, por cuya aplicación en el SAS ya se interesó esa Institución y le informamos detalladamente al respecto.*

*- Que, en el cómputo global de horas de trabajo, para el total de profesionales del SAS como consecuencia de ese incremento de jornada, nos encontramos con un excedente de horas provenientes del aumento de su jornada ordinaria de 35 a 37,5 horas a los profesionales con nombramiento indefinido. Es decir, más de un 90% del personal ven aumentada su jornada en 2,5 horas semanales, que, si bien parte de ellas se traspasan a actividad que se venía realizando de forma extraordinaria, es obvio han de tener su impacto en una menor necesidad de nuevos nombramientos. Este impacto podría haber significado la finalización de hasta uno de cada cuatro nombramientos, de no haber decidido que estas medidas de ajuste no posibiliten disminución de puestos de trabajo.*

*- Que la Ley 3/2012 de 21 de septiembre de Medidas Fiscales, Administrativas, Laborales y en materia de Hacienda Pública para el reequilibrio*

*financiero de la Junta de Andalucía contempla con carácter general una reducción de jornada de trabajo del personal temporal del 10 por ciento. Por su parte, el artículo 60.2 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud establece un límite máximo del 75% de la jornada ordinaria en cómputo anual para los nombramientos a tiempo parcial. De este modo, se procedió a no aplicar la mencionada reducción al personal estatutario temporal con nombramiento cierto a la entrada en vigor del Decreto Ley 1/2012.*

*- Que, asimismo, en cumplimiento de las normas citadas para los nuevos nombramientos temporales a tiempo parcial, en cualquier caso, la retribución se ajusta a lo establecido en la resolución de retribuciones vigente y, como no puede ser de otra manera, es proporcional a su jornada laboral.*

*- Que, en tal sentido, el SAS, a través de los centros sanitarios, realiza las ofertas de trabajo atendiendo a las necesidades asistenciales para garantizar la calidad de los servicios que se prestan a los usuarios. Para ello utiliza el procedimiento de selección de personal estatutario temporal pactado con las Organizaciones Sindicales presentes en la Mesa Sectorial de Negociación de Sanidad.*

*- Que el SAS ha optado por el mantenimiento del mayor nivel de empleo posible y la continuidad de la actividad laboral de sus profesionales, a pesar de las limitaciones a la contratación de personal temporal y al nombramiento de personal estatutario temporal recogidas en el artículo 3 del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección de déficit público.*

*- Que respecto al plazo temporal en el que estas medidas se aplicaran, están planteadas con carácter transitorio. No es este el modelo laboral que queremos para el SAS, y es nuestro objetivo de una mayor estabilidad en nuestros profesionales, consensuando su reversión en la medida en que la evolución económica y las restricciones presupuestarias lo permitan.*

*- Que, al margen de las actuales circunstancias presupuestarias, la figura del nombramiento a Tiempo Parcial está previsto en el Estatuto Marco porque es necesario para lograr un ajuste más fino entre las necesidades del servicio, como los de alta demanda en momentos concretos del día o las sustituciones de las reducciones parciales de jornada, y la disponibilidad de profesionales más ajustada a ello. Permite contar con recursos humanos con mayor flexibilidad y eficiencia para responder a las necesidades de la asistencia sanitaria. Este Servicio Andaluz de Salud ha venido suscribiendo nombramientos a tiempo parcial antes de las restricciones presupuestarias y que los seguirá suscribiendo en el futuro, puesto que son un método apropiado para satisfacer necesidades asistenciales específicas. Hemos de señalar además que si en el conjunto del mercado laboral español (según la última EPA disponible) la utilización de la contratación a tiempo parcial en el conjunto del mercado de trabajo es sólo de un 15,3%, en el SAS el dato de noviembre de 2012 es que este tipo de nombramiento era un 9,69%.*

*-Que, asimismo, los nombramientos por periodos mensuales nos están permitiendo el seguimiento permanente del correcto cumplimiento del objetivo de*

*estabilidad, que ha logrado con éxito despejar posibles incertidumbres de cara a la garantía del pago de nóminas.”*

Una vez estudiado detenidamente, comunicábamos a las partes que no se observaba irregularidad alguna en la actuación administrativa de la Dirección General.

Había que tener en cuenta que se trataba de medidas adoptadas por la Administración Sanitaria en materia retributiva del personal temporal implementadas en el marco de las de naturaleza presupuestaria y para el reequilibrio financiero de alcance general adoptadas por el Legislador autonómico procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones en este expediente.

Un supuesto diferente, relativo al reconocimiento de los servicios prestados en el periodo de formación MIR, lo tenemos en el expediente de **queja 12/6784**, el interesado, Médico Psiquiatra, planteaba su pretensión de reconocimiento de servicios prestados como Médico Interno Residente (MIR) en la especialidad de Psiquiatría en un Hospital Universitario, en el periodo 1982-1985, todo ello en orden a su traslación a las retribuciones básicas correspondientes (trienios), pretensión sobre la que no obtenía una respuesta favorable. El informe de la Dirección General de Profesionales del SAS nos contestaba lo siguiente:

*“No es posible certificar los servicios prestados (...) como Médico Interno Residente en la especialidad de Psiquiatría, porque el interesado realizó en el centro la formación como Médico Especialista en Psiquiatría, pero lo hizo a través de Escuela Profesional, y no como “Contrato de Formación MIR”, por lo que en ningún momento estuvo vinculado contractualmente con el Hospital, y en consecuencia, la labor desempeñada no puede ser considerada como “servicios prestados”.*

*En coherencia, no puede figurar en la aplicación informática Gerhonte, donde se graban los datos concernientes a la vida administrativa de los profesionales que han mantenido actividad laboral en el Servicio Andaluz de Salud, unos servicios supuestamente prestados que no han sido desempeñados como tales. Del mismo modo, el Servicio Andaluz de Salud tampoco ha producido movimientos que afecten a la situación de afiliación, alta y baja en la Seguridad Social y periodo cotizado, movimientos que no se produjeron al no existir, como se ha señalado anteriormente, una vinculación laboral.*

*Todo lo expuesto es independiente de que (...) este periodo de formación desarrollado en la Escuela Profesional le hubiese conducido a la calificación de Apto para la obtención del Título de Especialista en Psiquiatría, de forma análoga a los profesionales que sí han ostentado relación contractual con el centro”.*

Por su parte, en el trámite de alegaciones, tras expresar el interesado las dificultades administrativas que acontecieron para el reconocimiento y expedición del título de la especialidad por parte del Ministerio de Sanidad, exponía que la Escuela Profesional de Psiquiatría se creaba en el año 1966, dependiente de la Facultad de Medicina, realizando las prácticas formativas en el Hospital Universitario del SAS durante los cuatro años de duración de la residencia formativa (1982-1985).

Al respecto, y al momento de resolver el expediente, considerábamos que la Ley de 20 de julio de 1955, regulaba por primera vez la enseñanza, título y ejercicio de las

especialidades médicas, estableciendo los requisitos, así como los procedimientos necesarios para obtener el título de médico especialista.

En desarrollo de dicha ley, el Decreto de 23 de diciembre de 1957 aprobó su Reglamento y la Orden de 1 de abril de 1958, dictaba normas complementarias para la obtención del título de especialista.

Al amparo de dicho marco legal, en la responsabilidad de la formación sanitaria especializada recaía un gran protagonismo sobre la Universidad, es decir, sobre las Cátedras de las Facultades de Medicina vinculadas a los Hospitales Clínicos y a los Institutos y Escuelas Profesionales de Especialización Médica promovidas por determinadas Cátedras, centros reconocidas por el Ministerio de Educación.

Como quiera que los hospitales clínicos (o en su caso los Hospitales Psiquiátricos Provinciales respecto a la especialidad de psiquiatría) dependían de instituciones ajenas a la Universidad (Diputaciones, Asociaciones, etc.), desde las Facultades de Medicina, y más en concreto desde determinadas Cátedras, se promovía la formación de las especialidades a través de los Institutos o Escuelas Profesionales de Formación Especializada creadas ad hoc, panorama que sustancialmente se va modificando con el progresivo desarrollo de la red asistencial de la Seguridad Social a partir de los años 60, desarrollando dichos centros sus propios programas de formación de médicos especialistas, hasta la actual conformación por el vigente sistema MIR instaurado por el Real Decreto 127/1984, de 11 de enero, por el que se regula la formación especializada y la obtención del título de médico especialista.

Así pues, en la formación sanitaria especializada coexistía la impartida por las Cátedras y por los Institutos y Escuelas Profesionales de Especialización Médica vinculados a aquellas, conjuntamente con la que se venía desarrollando por los propios centros pertenecientes a la red asistencial de la Seguridad Social.

En los casos de los centros vinculados a las Facultades de Medicina (especialmente las citadas Escuelas Profesionales), la normativa requería que los centros estuvieran regidos por un titular especialista y acreditar una serie de parámetros (número de colaboradores, capacidad de los servicios, aceptación de programas, planes de trabajo e informes del claustro de la facultad, etc.) y la selección de los graduados (caso de que el número de inscritos superase las plazas disponibles) se efectuaba por la propia Facultad de Medicina.

Una vez realizados los estudios y prácticas correspondientes, se exigía a los alumnos la realización y superación de un examen final que se realizaba en la Universidad a la que correspondiera el centro, lo que les habilitaba para la adquisición del correspondiente título de la especialidad expedido por el Ministerio de Sanidad, en forma homóloga a los que lo adquirirían tras superar el proceso MIR en los centros hospitalarios integrados en la red asistencial de la Seguridad Social (o en los Servicios de Salud de las Autonomías si estos servicios sanitarios habían sido objeto de traspaso o transferencia).

Aún cuando los títulos de las especialidades eran únicos, cualquiera que fuese la vía de formación y los centros en que se desarrollaran, los servicios prestados por los alumnos de las Escuelas Profesionales lo eran sin vinculación jurídico-laboral o estatutaria, ni con la propia Escuela Profesional ni con la Universidad, como tampoco con el centro sanitario en que se desarrollaba la formación, si este era ajeno a los anteriores (Ministerio de Sanidad, Servicio de Salud Autonómico, Diputaciones provinciales y/o centro público sanitario o concertado), a diferencia de aquellos seleccionados por el Ministerio de Sanidad



en la única prueba a nivel nacional, que desarrollaba la formación por vía MIR en los centros integrados en la red asistencial de la Seguridad Social y que lo era con el soporte de un contrato laboral sometido a las normas de Derecho Laboral (retribuciones, condiciones de trabajo, etc), de Seguridad Social (afiliación, cotización, etc.) y Fiscal (retenciones de las rentas de trabajo, etc.).

De lo anterior cabe deducir que si bien la titulación de la especialidad era única, cualquiera que fuera la vía de formación elegida y el centro en que esta se desarrollara, los servicios prestados como tal solo tenían tal consideración y a los efectos determinados por la Ley 70/1978, de 26 de diciembre, cuando lo eran por la vía contractual del sistema MIR establecido en el citado Real Decreto 127/1984.

Por cuanto antecede se formulaba a la Dirección General del Profesionales del SAS, la siguiente **Recomendación**:

Que en la medida que la petición cursada por el interesado en orden al reconocimiento de servicios prestado en el citado Hospital y por el periodo 1982-1985, no hubiere sido objeto de cumplida y formal respuesta en base a la documental obrante en el expediente personal y con las argumentaciones jurídicas aplicables al caso, se lleve a término, habilitándole, en orden a su defensa, para la interposición de los recursos administrativos y jurisdiccionales que procedan.

De conformidad con los antecedentes y consideraciones expuestas, la actuación llevada a cabo por la Dirección General de Profesionales del SAS, denegatoria del reconocimiento de “servicios prestados” en el Hospital Universitario, resulta desde nuestra perspectiva, ajustada a Derecho.

## **2. 4. Personal de Entidades Instrumentales de la Junta de Andalucía.**

### **2. 4. 1. Selección, acceso y provisión.**

En relación al personal de los entes instrumentales, públicos (agencias) y privados (empresas y fundaciones del sector público), especial importancia ha venido adquiriendo el proceso de integración del personal laboral dependientes de los entes instrumentales privados en los entes instrumentales públicos, especialmente en relación a las agencias públicas empresariales, proceso que ha afectado a miles de empleados públicos como consecuencia de la reestructuración llevada a cabo por la Ley 1/2011, de 1 de febrero, aspecto conflictivo que en buena parte a culminado en sede judicial, como lo demuestra los múltiples pronunciamientos judiciales en relación a los Decretos de aprobación de los estatutos de las Agencias instrumentales, en los que se desarrollan las previsiones establecidas en dicha ley.

La secuencia de los Decretos aprobatorios de los distintos estatutos agenciales resultantes de la adecuación de los mismos al nuevo marco legal y a los tipos agenciales resultantes del proceso de reordenación, tras su impugnación, dieron lugar a lo largo de 2011, 2012 y 2013, en primera instancia, a un encadenamiento de pronunciamientos judiciales anulatorios de las disposiciones adicionales referentes a la integración del personal (Agencia Andaluza de Instituciones Culturales (AAIC): Sentencias del TSJA de 2.11.2011 y 11.2.2013; Agencia Andaluza del Conocimiento (AAC): Sentencias del TSJA de 20.2.2012 y 16.1.2013; Agencia Andaluza de Medio Ambiente y Agua (AMAYA): Sentencias del TSJA de 13.9.2012 y 28.6.2012; Agencia del Servicio Andaluz de Empleo (SAE): Sentencias del TSJA de 20.2.2012 y 24.7.2012 y Agencia de gestión Agrícola y pesquera de Andalucía (AGAPA): Sentencias del TSJA de 30.4.2012.

Como excepción a este contrario parecer de las salas de Sevilla y Granada del TSJA, la Sala de Málaga, en relación a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía (ASSD), en Sentencia de 29.4.2013, declara conforme a derecho la homóloga disposición adicional del Decreto aprobatorio de sus estatutos.

Ejemplo de los fundamentos de las sentencias de instancia lo tenemos en el caso de la Agencia Andaluza de Instituciones Culturales (AAIC), cuya disposición adicional segunda del Decreto 103/2011, de 19 de abril, aprobatorio de sus Estatutos, resultó anulada por Sentencia del TSJA de 2 de noviembre de 2011, fallo en el que asumiendo el argumento de la demanda, en el sentido de que el citado Decreto habilitaba el ejercicio de potestades públicas por parte del personal (laboral) integrado, personal al que se tachaba de no haber accedido a la Administración por el sistema legalmente establecido, así como estar reservadas constitucionalmente dichas potestades a los empleados públicos, declara la nulidad de dicha disposición en lo relativo a la integración del personal proveniente tanto del Instituto Andaluz de las Artes y las Letras (IAAL) como de la Empresa Pública de Gestión de Programas y Actividades Culturales, señalando que la citada disposición adicional quiebra el principio de igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos (arts. 14 y 23.2 CE) «porque al integrar directamente al personal procedente del Instituto Andaluz de las Artes y las Letras, en la Agencia Pública Empresarial, pasa a formar parte de ella como personal laboral de la Agencia, y por tanto entre en el ámbito de aplicación del EBEP (art. 2.1-personal de las agencias-), sin respetar los principios rectores de acceso al empleo público exigidos en la Constitución, en el Estatuto Básico, en la Ley de reordenación (art. 70) y en el propio Decreto impugnado en cuyos Estatutos se establece para su personal, un sistema de selección que respetará los principios de publicidad, mérito y capacidad».

Añade dicha sentencia que tal actuación del Gobierno andaluz supone «un desprecio al Estado de Derecho» con «flagrante vulneración del derecho fundamental de acceder a la función pública conforme a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad de convocatoria», ordenando que el personal integrado debe «dejar inmediatamente de realizar potestades públicas que corresponden a los funcionarios».

Pues bien, frente a esta postulación de instancia el Tribunal Supremo, en vía de casación, ha comenzado a sentar un criterio jurisprudencial contrario, revocando las sentencias anulatorias, como son los casos de los estatutos de la agencia AAIC, mediante STS de 21 de enero de 2013, que revoca la citada de primera instancia de 2 de noviembre de 2011, pronunciamiento que ha tenido su continuación, en relación a los estatutos de la agencia AAC, en la sentencia de 25 de marzo de 2013, revocando la de 20 de noviembre de 2012, en la que se viene a expresar que el personal proveniente de las entidades extinguidas ya posee la condición de empleado público, manteniendo dicha consideración en el proceso de ordenación-integración, sin que en este aspecto se pueda afirmar conculcado los principios constitucionales que rigen el acceso al empleo público, como tampoco que dicho que el personal quede habilitado, en virtud del mismo, para el ejercicio de potestades públicas.

De este modo la sentencia de instancia anulatoria de la disposición adicional segunda de los estatutos de la agencia AAIC, es revocada por la reciente STS de 21 de enero de 2013 (recurso de casación núm. 6191/2011), por cuanto «desconoce que el personal del IAAL ya tenía la condición de empleado público antes de que el Decreto 103/2011, en estricto cumplimiento de la Ley 1/2011, dispusiera su integración en la AAIC porque así resulta de los arts. 2.1, 8.1 c) y de la disposición adicional primera del EBEP. El IAAL era una entidad de Derecho Público, por lo que su personal, regido por el ordenamiento laboral, estaba dentro del ámbito de aplicación de este texto legal. Nada añaden al respecto, por tanto, ni la Ley 1/2011, ni el Decreto 103/2011».

Cabe señalar que si bien en dicha sentencia de casación se recoge la alegación de la parte recurrente (AAIC), en casación, relativa al ejercicio de las potestades administrativas, al subrayar la representación legal de la agencia que “la mera asunción del personal del IAAL por la AAIC no significa *que este personal laboral participe en el ejercicio de las funciones públicas que pueda tener atribuidas porque está previsto legal y reglamentariamente que lo hagan funcionarios*”, aspecto este que se elude en la parte dispositiva de la sentencia.

Finalmente, aún más reciente, resulta la STS de 2 de octubre de 2013 (recurso de casación núm. 1707/2012, relativa a los Estatutos de SAE y a la integración en dicha agencia de régimen especial del personal procedente de la fundación pública FAFPE y de los Consorcios UTEDLT, sentencia que, con remisión a sus precedentes de 21 de enero y 25 de marzo de 2013, revoca la Sentencia de instancia del TSJA (Sevilla), de 20 de febrero de 2012 y declaraba la nulidad de la Disposición adicional segunda del Decreto 96/2011, de 19 de abril, ahora se reitera en el sentido de declarar que el personal laboral procedente de la fundación y consorcios citados, como entes de derecho público, ya tenían la condición de empleado público antes de la aprobación de los estatutos de la agencia SAE, expresando que «es decir, manteniendo en la condición que ya tenía al personal cuestionado (FAFPE y Consorcios UTEDLT) con la única diferencia de que ahora pasa a serlo de la agencia SAE. Así, quienes eran empleados públicos del primero, entidad pública, siguen siéndolo, ahora de la segunda, entidad pública igualmente, sin que por la integración controvertida pasen a formar parte de la función pública ni del personal laboral de la Administración general de la Junta de Andalucía».

Así pues, cabe reconocer que tras este conjunto de sentencias desfavorables al proceso de reordenación-integración a lo largo de 2011 y 2012, en el 2013 comienza a asentarse una línea jurisprudencial contraria del Tribunal Supremo, en vía de casación, que revocando los fallos de instancia ratifica la legalidad de las disposiciones estatutarias anuladas, con un primer pronunciamiento en la STS de 21 de enero de 2013, seguidas de otras dos de 25 de marzo de 2013, estas últimas en relación a los estatutos de la Agencia Andaluza del Conocimiento aprobado por Decreto 92/2011, en el que se establece que se integrará en dicha agencia (AAC), la Agencia Andaluza de Evaluación de la Calidad y Acreditación Universitaria, la Sociedad Andaluza para el Impulso del Talento (Talentia, SLU) y el del centro de Innovación y Transferencia de Tecnología de Andalucía, SAU. Tales sentencias, revocando las de instancia de Málaga y Sevilla de 2 y 20 de febrero de 2012, afirman que “(...) *el Decreto – que se limita, sin añadir elementos nuevos, a disponer lo que ya estableció la Ley 1/2011- hace otra cosa que, de conformidad con las normas de sucesión de empresas del artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores, integrar al personal laboral de las entidades mencionadas,..., como personal laboral, no de la Junta de Andalucía, sino de la nueva Agencia Andaluza del Conocimiento*”.

Estas últimas sentencias de marzo de 2013, con expresa remisión a las consideraciones de la primera de enero de 2013, suman sus pronunciamientos expresando lo siguiente:

«La sentencia (de instancia de 2 de noviembre de 2011 relativa a la agencia AAIC), en efecto, desconoce que el personal del IAAL ya tenía la condición de empleado público antes de que el Decreto 103/2011, en estricto cumplimiento de la Ley 1/2011, dispusiera su integración en la AAIC porque así resulta de los artículos 2.1, 8.1 c) y en la disposición adicional primera del Estatuto Básico del Empleado Público. El IAAL era una Entidad de Derecho Público, según hemos visto, por lo que su personal, regido por el Ordenamiento

laboral, estaba ya dentro del ámbito de aplicación de este texto legal. Nada añaden al respecto, por tanto, ni la Ley 1/2011, ni el Decreto 103/2011.

De otro lado, la disposición adicional segunda de este último carece de sustantividad jurídica como bien dicen el Ministerio Fiscal y las Administraciones recurrentes. Se limita a cumplir en sus términos la disposición adicional cuarta de la Ley 1/2011, nada le añade ni quita. Por tanto, si la Sala de Sevilla no dudó de la constitucionalidad de esta última, debió desestimar el recurso contencioso-administrativo porque limitándose a su estricto cumplimiento, siendo constitucional la ley, el Decreto no podía infringir los artículos 14 y 23.2 de la Constitución.

Además, de ningún modo pueden, disposición adicional segunda incluida, afectar al derecho al acceso a la función pública de quienes recurrieron en la instancia pues ya formaban parte de ella bien como funcionarios, bien como personal laboral, tal como señalan el Ministerio Fiscal y la AAIC y de su derecho trata este proceso y no del que pudieran tener terceros respecto de los que ninguna cuestión cabe suscitar aquí. No es una obviedad, por otro lado, establecer expresamente que este personal del IAAL que se integra en la AAIC solamente podrá pasar a la función pública de la Administración General de la Junta de Andalucía o a su personal laboral si supera los correspondientes procesos selectivos. Esa salvedad señala el camino que habrán de seguir quienes, integrados ya en la AAIC deseen dar ese paso. Y, mientras no lo hagan seguirán como empleados públicos en la AAIC -que es a la que circunscriben la Ley y el Decreto de integración- de igual modo en que lo estaban ya en el IAAL. El párrafo segundo de la disposición adicional segunda recalca, pues, el sentido de la integración. Mejor dicho, reitera los límites dentro de los que tiene lugar (...). Así, quienes eran empleados públicos del primero, entidad pública, siguen siéndolo, ahora de la segunda, entidad pública igualmente, sin que por la integración controvertida pasen a formar parte de la función pública ni del personal laboral de la Administración General de la Junta de Andalucía».

Destacar que las cuatro sentencias del Tribunal Supremo citadas se encuentran recurridas en amparo ante el Tribunal Constitucional y pendientes de su resolución en dicha instancia, recursos que se suman al recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 1/2011 (ex Decreto-Ley 5/2010), sobre el que trataremos en el capítulo siguiente.

Así pues, constatamos como esta reciente línea jurisprudencial, en la que se trata un diverso personal laboral procedente de distintas personificaciones de la administración instrumental (entidades de derecho público, empresas públicas, fundaciones y consorcios), al que no duda de calificar como “empleado público” del sector instrumental de la Junta de Andalucía, se integra por vía de subrogación en los nuevos tipos agenciales (diversas APE y la agencia de régimen especial SAE) sin mutación en la naturaleza de su vínculo jurídico, con la única diferencia, como matiza dicha jurisprudencia, de pasar a serlo de las agencias en las que se integran.

En cuanto a los Protocolos de integración del personal afectado por el proceso de reordenación, estos en cumplimiento del mandato establecido en la Disposición adicional cuarta de la Ley 1/2011, queda diferidos a lo que en desarrollo de dicha disposición se establezca reglamentariamente, aspecto que es abordado por las Resoluciones de la Secretaria General para la Administración Pública de 20 de abril de 2011, protocolos que tras su impugnación jurisdiccional por la vía especial de vulneración de derechos fundamentales, fueron inicialmente objeto de suspensión, como medida cautelar.

Pues bien, el encadenamiento de autos suspensivos, tras su apelación, encuentra una primera Sentencia de TSJA, Sala de Sevilla, de 14 de marzo de 2013, relativa al Protocolo de integración del SAE, en la que acogiendo al criterio jurisprudencial de la citada STS de 21 de enero de 2013, deja sin efecto la medida cautelar adoptada por el Tribunal de instancia, si bien aún persisten suspensiones judiciales de diversos protocolos de integración vinculados a otros procesos, pendientes de resolución en vía de apelación.

Respecto al ejercicio de potestades administrativas algunas de las sentencias de instancia, en relación al personal que en virtud del proceso de reordenación se integran en las APE, vienen en señalar que a dicho personal (laboral), con independencia de que procedan o no de entidades instrumentales privadas, no pueden serles atribuidas funciones públicas. En este sentido, la citada Sentencia de 13 de diciembre de 2012, relativa al protocolo de integración de la agencia ASSD, señala en su Fundamento Jurídico Quinto "(...) *En cuanto al segundo motivo de impugnación de legalidad ordinaria, en cuanto infracción del artículo 9.2 EBEP y 69 LAJA, por entender que el acto impugnado supone vulneración de la normativa que reserva a los funcionarios las funciones que directa o indirectamente impliquen el ejercicio de potestades públicas, nos remitimos a lo resuelto en la sentencia dictada conforme a la cual no será tal infracción, teniendo en cuenta asimismo la contundencia de la previsión contenida en la disposición adicional cuarta de la Ley 1/2011 cuando indica que en todo caso se reservarán a los funcionarios públicos el ejercicio de potestades públicas y consecuentemente los puestos de trabajo de las Agencias que impliquen el ejercicio de tales potestades*".

Buen ejemplo de la situación, y de la dinámica que se deriva de este conjunto de resoluciones judiciales, lo tenemos en la Agencia SAE, agencia que en virtud del Auto de 9 de noviembre de 2012, del Juzgado núm. 3 de Sevilla, por la que se suspendían las reglas 3ª y 4ª de su Protocolo, en ejecución de la misma, por Resolución de 7 de febrero de 2012, de la Dirección-Gerencia del SAE, se dictan instrucciones otorgando al personal subrogado de la fundación FAFPE un tratamiento autónomo y diferenciado respecto al propio personal del SAE (funcionario y/o laboral), una dependencia funcional y funciones diferenciada (con funciones ceñidas exclusivamente a desempeños de auxilio, instrumental o técnico) y con específicas limitaciones a las funciones que pueda desempeñar respecto al ejercicio de autoridad, fe pública, asesoramiento jurídico, control y fiscalización interna, contabilidad y tesorería y recaudación.

En la práctica, a dicho personal subrogado se les mantiene en el desempeño de las funciones que con anterioridad venían desempeñando en las entidades extinguidas en el proceso de reordenación, en la medida que son asumidas por la agencia receptora.

Pues bien, hecho este planteamiento de la evolución jurisprudencial del estado de situación del proceso de integración del personal durante el año 2013, destacamos a continuación un supuesto que ha afectado a un numeroso colectivo de personal que pretendía acceder a plazas del Servicio Andaluz de Empleo (SAE), **queja 13/1528** iniciada de oficio, reseñada en la introducción del epígrafe "I. Función Pública.Trabajo y Seguridad Social", así como en la **queja 13/3435**, a la que decidimos acumular **queja 13/4737**, **queja 13/3437**, **queja 13/3460**, **queja 13/3464**, **queja 13/3465**, **queja 13/3498**, **queja 13/3515**, **queja 13/3519**, **queja 13/3520**, **queja 13/3523**, **queja 13/3586**, **queja 13/3662**, **queja 13/3663**, **queja 13/4316**, **queja 13/4353**, **queja 13/4355**, **queja 13/4364**, **queja 13/4365**, **queja 13/4366**, **queja 13/4367**, **queja 13/4464**, **queja 13/4668**, **queja 13/4877**, **queja 13/5345**, en la que los interesados manifestaban su disconformidad con el proceso selectivo previsto por el Servicio Andaluz de Empleo para cubrir parte de las 175 plazas para funcionarios interinos de refuerzo en las oficinas de empleo, mediante oferta genérica.

A este respecto, con fecha 20 de mayo de 2013, el SAE a través de su web de Internet de la Oficina Virtual de Empleo, publica en el apartado de noticias y novedades lo siguiente:

*“...El Servicio Andaluz de Empleo (SAE) gestiona 172 plazas para funcionarios interinos de refuerzo, en las oficinas de empleo*

*Al objeto de dar cumplimiento con el compromiso de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, de la Junta de Andalucía, de reforzar la dotación de personal de las oficinas de empleo en Andalucía.....*

*Las personas candidatas deberán responder al siguiente perfil:*

*a) Situación laboral: estar desempleado o desempleada, inscrito como demandante de empleo en el Servicio Andaluz de Empleo, con anterioridad a la fecha de registro de las ofertas.*

*b) Nivel formativo: las personas candidatas deberán acreditar un nivel formativo mínimo de intermediación 55, según la definición SISPE (Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo) correspondiente a la descripción: “enseñanzas universitarias de 1º y 2º ciclo, de sólo segundo ciclo o equivalentes (licenciatura)*

*c) Titulación: estar en posesión de algunos de los títulos que habilitan para el acceso al Cuerpo Superior Facultativo, opción Ciencias Sociales y Trabajo: licenciado o grado en: Ciencias del Trabajo, Sociología, Ciencias Políticas y de la Administración, Derecho, Administración y Dirección de Empresas, Economía, Psicología, Psicopedagogía o en Pedagogía.*

*d) Ocupaciones solicitadas y nivel profesional: las personas candidatas deberán tener solicitada en su demanda de empleo alguna de las siguientes ocupaciones, con el nivel profesional de técnico (00):*

- 1. Agentes de oficina de colocación*
- 2. Orientadores profesionales para la inserción*
- 3. Técnicos superiores de recursos humanos*
- 4. Asesores de empresas.*

*El proceso de intermediación se realizará mediante el mecanismo de emparejamiento de ofertas del sistema informático HERMES (mecanismo de búsqueda de candidaturas que de forma automática, localiza aquellas demandas que cumplen el perfil requerido). El ámbito de búsqueda será provincial y se tendrá en cuenta el porcentaje del 5% de reserva de puestos para personas con discapacidad...”*

Del resultado de nuestras actuaciones ante la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo –SAE-, obtuvimos la preceptiva respuesta, en este caso, desde la Secretaria General de Empleo, que vino a confirmar los motivos que fundamentaron el proceso para llevar a cabo la selección del personal necesario para apoyo a las oficinas del Servicio Andaluz de Empleo.

En cuanto a la selección de personal, el Reglamento General de ingreso, promoción interna, provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios de la Administración General de la Junta de Andalucía aprobado por el Decreto 2/2002, de 9 de enero, dispone que los procedimientos de selección del personal interino se desarrollarán por los sistema que establece el citado artículo.

En este sentido, el apartado 2 del art. 28 establece que, «La selección se realizará preferentemente entre los aspirantes que, habiendo concurrido a las pruebas selectivas de la última Oferta de Empleo Público y no habiendo obtenido plaza, hubieran superado el mayor número de ejercicios conforme a las actas de los correspondientes órganos de selección».

Asimismo, el apartado 3 del citado precepto dispone que «(...) si no existieran aspirantes que reúnan las condiciones de idoneidad a que se refiere el apartado 2 de este artículo, se procederá a remitir oferta genérica al Servicio Público de Empleo correspondiente, en solicitud de demandantes de empleo que reúnan las mencionadas condiciones.»

Por tanto, constatamos como el citado procedimiento se había ejecutado de acuerdo con las pautas para la gestión general de ofertas de empleo que se realiza en el SAE, atendiendo a lo previsto en la Instrucción 2/2008, de 10 de junio de 2008, de la Dirección General de Empleabilidad e Intermediación Laboral, por la que se establece el procedimiento para la gestión de ofertas de empleo en las oficinas del SAE.

Respecto al perfil de la Oferta Genérica para cubrir los 172 puestos de personal de refuerzo en las Oficinas del Servicio Andaluz de Empleo, viene establecido en la Instrucción 1/2013, de 17 de mayo de 2013, de la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo, por la que se establece el procedimiento de selección de las personas candidatas para cubrir 172 puestos de personal de refuerzo de las Oficinas del Servicio Andaluz de Empleo.

Finalmente, el ámbito de búsqueda de candidaturas de la Oferta fue provincial, de acuerdo con la citada Instrucción 1/2013, de 17 de mayo. Como consecuencia, todas las personas de una provincia, inscritas como demandantes de empleo, con disponibilidad geográfica en esa provincia, pudieron resultar candidatas en las ofertas registradas para los municipios de la misma.

En todo caso, con la finalidad de incrementar las oportunidades de empleo para las personas que cumplían el perfil de la Oferta, se convirtieron las candidaturas obtenidas como reservas en los primeros mecanismos de búsquedas lanzados a candidaturas convencionales y se realizaron nuevos mecanismos de búsquedas, de forma que, 1660 personas candidatas optaron a los 172 puestos ofertados.

En consecuencia, del contenido de toda la información recabada y de las disposiciones vigentes que resultan de aplicación, la selección de dicho personal se llevo a cabo a través de la Bolsa de Interinos del Cuerpo Facultativo A2028 y, una vez agotada dicha Bolsa, mediante una oferta genérica al Servicio Andaluz de Empleo ((art. 28 del Decreto 2/2002), quedando garantizado, en la selección del personal, los principios constitucionales que rigen el acceso al empleo público, motivo que fundamentó nuestra actuación en este expediente.

#### 2. 4. 2. Retribución, Derechos y Deberes.

En este apartado destacamos la **queja 13/686**, presentada por el Comité de Empresa de Andalucía Emprende, Fundación Pública Andaluza –AEFPA- adscrita a la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, exponiéndonos la situación del personal que presta sus servicios en dicha entidad.

En el pasado ejercicio de 2012, ya se realizaron actuaciones relativas a dicha entidad, por la preocupación del personal sobre la estabilidad de sus puestos de trabajo y el desarrollo de la negociación colectiva del convenio colectivo único para todo el personal de la Fundación Pública Andalucía Emprende. En aquellas fechas -febrero de 2012- la Directora Gerente de la Fundación, atendió nuestra petición de informe y, en el mismo concluía que estaban a la espera de la respuesta de la Consejería sobre la admisión o no del preacuerdo del Convenio Colectivo que se había pactado.

En este sentido, el Presidente del Comité de Empresa, en su nuevo escrito de enero de 2013, señalaba que la situación lejos de estar resuelta se había agravado por las decisiones adoptadas a nivel andaluz y estatal respecto al sector público y el personal a su servicio, a lo que se añadía la paralización del proceso de negociación comenzando en noviembre de 2009, empeorando la situación laboral de las trabajadoras y trabajadores de la citada fundación, manteniéndose después de cuatro años desde la subrogación y algo más de tres años, desde que deberían haberse unificado todas las condiciones laborales para todo el personal, discriminación entre personal que ejerce las mismas funciones, que desempeña las mismas tareas y que han provocado una sustancial pérdida retributiva para el colectivo de Técnicos de Red y personal Administrativo.

A lo anterior cabía añadir la precariedad laboral para más del 60% de la plantilla afectada así como la negativa de incorporación de personal excedente que pretende reincorporarse a su puesto de trabajo, procediéndose a la amortización de puestos de trabajo en estos dos últimos años con el descenso de plantilla, falta de información a la representación legal sobre coberturas de determinados puestos de trabajo, etc.

De la información aportada por la Dirección Gerencia de la fundación resulta que, en los trámites internos sobre la admisión o no del Preacuerdo de Convenio Colectivo pactado con la representación social, y tras las aclaraciones requeridas por la Secretaria General Técnica de la Consejería y de la Dirección General de Presupuestos, finalmente por la Dirección General de Planificación y Organización de los Servicios Públicos de la Consejería de Hacienda y Administración Pública se emitió Informe Desfavorable sobre el Preacuerdo de Convenio Colectivo.

En ese sentido, la Dirección Gerencia de la fundación mostraba su predisposición favorable para llegar a un nuevo preacuerdo, en orden a obtener el informe favorable preceptivo.

Ello resultaba obligado por cuanto el art. 16 de la Ley 5/2012, de 26 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2013, sobre los requisitos para la determinación o modificación de las retribuciones, establece:

«2. Con anterioridad a la formalización y firma de los acuerdos, (en relación a negociaciones sobre retribuciones y demás mejoras de condiciones de trabajo a que se refiere el apartado primero) se remitirá a la Consejería de Hacienda y Administración Pública el correspondiente proyecto, acompañado de la valoración de todos sus aspectos económicos y, en su caso, repercusión en ejercicios futuros, a fin de que por la misma se emita informe vinculante, que



versará sobre todos aquellos extremos de los que se deriven consecuencias directas o indirectas en materia de gasto público, e, igualmente, sobre su adecuación al informe a que se hace referencia en el apartado anterior. (...)

Además, con el mismo carácter y plazo de emisión, será necesario el informe previo de la Consejería de Hacienda y Administración Pública para la aprobación y modificación del régimen retributivo del personal de las agencias públicas empresariales y del personal de las agencias de régimen especial, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 70.3 y 74.4 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, y para la mejora de las condiciones de trabajo del personal de las agencias públicas empresariales y del personal de las agencias de régimen especial, así como del personal de las entidades a que se refieren los arts. 4 y 5 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía.»

Asimismo, el art. 27 de la Orden de 26 de noviembre de 2012, señala la exigencia de informe de la Dirección General de Planificación y Organización de los Servicios Públicos, cuando se refieran a personal de las entidades instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía.

Dado que el informe por la Dirección General de Planificación y Organización de los servicios Públicos fue desfavorable, procedía remitir de nuevo proyecto de preacuerdo de Convenio Colectivo, para así dar cumplimiento a las prescripciones legales indicadas.

En consecuencia, concluíamos cómo el proceso de negociación se desarrollaba en parámetros de legalidad, por lo que procedimos a dar por finalizadas las actuaciones y el archivo del expediente.

## **2. 5. Personal de Administración Local.**

### **2. 5. 1. Acceso, Provisión y Carrera.**

Como consecuencia de la crisis económica y de la grave situación de desempleo hemos tenido ocasión de tratar distintas iniciativas municipales favorecedoras del empleo público local temporal de residentes (empadronados) en el referido municipio, con exclusión de quienes no tengan tal condición, aspecto que plantea dudas sobre su constitucionalidad.

Así en la **queja 12/5535**, tramitada a instancia de parte, en relación con las Bases reguladoras de la Bolsa de Trabajo del Ayuntamiento de Torrox y sus Patronatos, en las se establece como requisito para los aspirantes que opten a formar parte de la Bolsa, el de estar empadronado/a en el citado municipio.

Admitida a trámite la queja, el informe municipal señalaba que dichas Bases fueron aprobadas por Resolución de la Alcaldía, 2 de febrero de 2012, con destino a cubrir las necesidades de puestos de trabajo como consecuencia de bajas por incapacidad temporal, licencias y permisos, vacaciones, nuevos servicios, por acumulación de tareas y cualquier otro tipo de necesidad de carácter temporal que pudiera surgir mediante la realización de contratos laborales temporales.

Respecto al requisito cuestionado, la Base 5ª. Requisitos de los aspirantes, señala:

«Se deberán reunir a la fecha de finalización del plazo de presentación de solicitudes los siguientes requisitos (entre otros):

Ser mayor de 18 años (en el apartado a)

Estar empadronado/a en la localidad (en el apartado e).»

Asimismo, dichas Bases establecen, como objeto de baremación en el apartado de méritos el estar en empadronado en el municipio (aptdo 1.6).

En lo que aquí interesa, existen dos categorías jurídicas distintas del acceso al empleo público a través de la Bolsa de Trabajo del Ayuntamiento constituida -en este caso- a través de un concurso de méritos: por un lado, los requisitos de los aspirantes y, por otro, los méritos de los participantes.

Entendiendo que el empadronamiento, incluido como requisito para poder acceder a la Bolsa de Trabajo y como mérito objeto de baremación, podría ser contrario a las disposiciones vigentes en materia de acceso al empleo público local y, por tanto, la actuación administrativa debería adecuarse a los principios de eficacia y sometimiento pleno a la Ley y al Derecho contemplados en el art. 103 de la Constitución Española –CE-, es por lo que formulamos las siguientes consideraciones:

Primera.- Los requisitos y méritos en el proceso selectivo en la normativa vigente.

Los requisitos son condiciones imprescindibles para participar y para ser admitido en un determinado procedimiento selectivo y no prejuzgan sobre la capacidad y la cualificación del aspirante. En cambio, los méritos alegados y debidamente justificados constituyen un valor positivo en el haber del concursante que demuestra una mayor adecuación y mérito para el acceso al empleo público temporal.

a) Sobre los requisitos para participar en la Bolsa.

Respecto a los requisitos para el acceso al empleo público se refieren los artículos 56 a 59 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado (EBEP), la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) en sus artículos 91 y 103 y, el artículo 77 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, en el artículo 177.

Así, el EBEP en su artículo 56 establece los requisitos generales para poder participar en los procesos selectivos (tener la nacionalidad española, poseer la capacidad funcional para el desempeño de las tareas, tener cumplidos dieciséis años y no exceder, en su caso, de la edad máxima de jubilación forzosa, no haber sido separado mediante expediente disciplinario del servicio de cualquiera de las Administraciones Públicas y poseer la titulación exigida).

En el mismo artículo 56 en su apartado 3, prevé la posibilidad de exigirse el cumplimiento de otros requisitos específicos que guarden relación objetiva y proporcionada con las funciones asumidas y las tareas a desempeñar. Y, en todo caso estableciéndose de manera abstracta y general.

b) Los méritos a considerar.

En cuanto a la valoración de méritos, nos remitimos al artículo 61.3 del EBEP en relación con los artículos 91.2, 103 y 99 de la Ley de Bases 7/1985 (LRBRL), en concordancia con el artículo 177.1 del ya citado Real Decreto Legislativo 781/1986.

La confección de los méritos en las bases de la correspondiente convocatoria debe respetar los principios de igualdad, mérito y capacidad sancionados en las disposiciones anteriormente expresadas y en los artículos 14 y 23.2 de la Constitución de 1978; paralelamente, habrán de ser objetivos y comunes, también directamente vinculados con los cometidos que legal o reglamentariamente están previstos para la plaza y puesto de trabajo al que la misma se adscriba.

El EBEP subraya, en su artículo 1º, la necesidad de garantizar en la selección del personal de las Administraciones Públicas tanto funcionario (de carrera o interino) como laboral (fijo o temporal), los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, además de los principios de publicidad y objetividad. En dicha Ley no se hace salvedad alguna que permita excluir de la aplicación de estos principios la selección de personal laboral de carácter temporal, sino más bien todo lo contrario, al señalar, expresamente, su aplicación (del EBEP) en lo que proceda al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas, entre otras a las Administraciones de las Entidades Locales y a sus Organismos Públicos, Agencias y demás Entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de ellas.

En el mismo tenor se expresa la normativa reguladora de la Administración Local. Así, el artículo 91.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local recoge, en parecidos términos, lo establecido por el artículo 55 del Estatuto Básico del Empleado Público de 2007 y, el artículo 103 concreta que «el personal laboral será seleccionado por la propia Corporación ateniéndose, en todo caso, a lo dispuesto en el artículo 91».

Segunda.- El empadronamiento como requisito de acceso para los aspirantes y su valoración como mérito de los participantes.

La residencia en el municipio de referencia no prueba o no demuestra una mayor cualificación para desempeñar cualquier tarea en los servicios públicos que presta el Municipio, ya que la misma –salvo excepciones puntuales, quizás- no reclaman un especial o particular conocimiento del término municipal o de sus residentes de conformidad con la breve descripción del puesto de trabajo que se relacionan en el Anexo I, de la documentación remitida. Pero es que además, ese requisito carece por completo de relación inmediata con contenido funcional de los puestos ofertados (referenciados a categoría profesional y requisito de titulación exigido).

El art. 23.2 de la Constitución garantiza que las normas reguladoras de procedimiento selectivo no establezcan diferencias entre los participantes carentes de justificación objetiva y razonable y que no sean desproporcionadas, que los requisitos de acceso y criterios de selección se dispongan en términos generales y abstractos, y además, que estén referidos a los principios de mérito y capacidad. (Sentencias del Tribunal Constitucional 138/2000, de 29 de mayo y 10/1998, de 13 de enero).

Por otro lado, y a mayor abundamiento, reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha declarado que el principio de igualdad, recogido en el artículo 14 de la Constitución, vincula a todos los poderes públicos, y aún cuando su correcta interpretación no prohíbe que el legislador contemple un tratamiento diversos para situaciones distintas, lo

que sí prohíbe es la discriminación que se produce cuando la desigualdad no tenga una causa justificada y razonable.

Ninguna disposición legal o reglamentaria puede servir de apoyo para establecer un mérito como el empadronamiento cuyo carácter subjetivo no deja lugar a duda alguna. (Sentencia 14/03/2007, del TSJ Castilla La Mancha (fundamento de derecho tercero).

Por tanto, el empadronamiento como requisito y como mérito carece de una justificación objetiva y razonable, por lo que resulta discriminatorio y atenta contra el principio constitucional de igualdad. En este sentido, la sentencia del Tribunal Supremo de 6 de abril de 1988, entre otras.

En todo caso, el propio EBEP –art. 56.3-, prevé la posibilidad de exigirse el cumplimiento de otros requisitos específicos que guarden relación objetiva y proporcionada con las funciones asumidas y las tareas a desempeñar, pero estableciéndose de manera abstracta y general

En definitiva, no encontramos fundamento legal alguno respecto a la exigencia del empadronamiento como requisito para participar y entre los criterios baremables que deben de evidenciar la aptitud y capacidad de los aspirantes en el desempeño de los puestos de trabajo que nos ocupan, al constituir una condición personal de los mismos que no encuentra relación con el contenido de los puestos convocados que pueden ser desempeñados exactamente igual por quien no está empadronado en la localidad

Así pues, no apreciamos que dichas Bases sean respetuosas con el principio general de igualdad de trato en el acceso al empleo y el de la libre circulación de trabajadores por todo el territorio nacional.

A la vista de todo, formulamos a la Alcaldía- Presidencia del Ayuntamiento.

**Recordatorio** de deberes legales de los preceptos contenidos en esta Resolución.

**Recomendación:** Que en las bases reguladoras de la Bolsa de Trabajo del Ayuntamiento, así como en cualquier proceso selectivo de acceso al empleo público, se eliminen las referencias al lugar de residencia de los aspirantes (empadronamiento).

Sin embargo, dada la naturaleza temporal de las contrataciones que se hubiesen realizado al amparo de la citada Bolsa de Trabajo, resultaría difícil adoptar alguna medida tendente a restablecer a los promotores de la queja –así como a otros posibles reclamantes- en sus derechos lesionados, lo que, pese a ello, no debe obstar a la necesidad de acomodar en el futuro la actuación administrativa a los principios constitucionales que resulten de aplicación.

Recibida la preceptiva respuesta a la resolución formulada, la Administración Municipal acepta la misma, procediéndose al archivo del expediente de queja.

En la **queja 12/6086**, promovida por varios interesados, ante la Entidad Local de Autónoma de Encinarejo de Córdoba, se planteo el mismo asunto que en la queja anterior, la improcedencia de establecer el empadronamiento como requisito para acceder a Bolsa de Trabajo para Personal Laboral Temporal.

Nuestra actuación ante la Presidencia de la Entidad Local se concretó en la formulación de una Resolución, en términos similares a la dictada en la queja.

Otro aspecto que ha venido jugando como limitativo del acceso al empleo público local es el que puede deducirse del establecimiento de elevadas tasas de examen, que impiden o dificultan el acceso al empleo público de aquellos ciudadanos con escasos o ningún recurso económico.

En la **queja 13/1136** se dirigió a esta Institución el portavoz del colectivo de parados/as de Cádiz, a la que posteriormente, decidimos acumular otras seis peticiones y la **queja 13/0997**, **queja 13/1137** y **queja 13/1511** que, a nivel individual, presentaron otras personas, igualmente en situación de desempleo. En todas ellas, mostraban su disconformidad con la cuantía establecida por los Ayuntamientos de Chiclana de la Frontera (Cádiz) y Cádiz, como derecho de examen en los procesos de acceso a un puesto de trabajo de la entidad local.

El interesado señalaba que la actual crisis económica y las dificultades por las que pasa la Bahía de Cádiz en relación con el empleo, considera injusto que las personas con discapacidad y las personas desempleadas estén obligadas al pago de derecho de examen para participar a plazas de empleo público. Esta exigencia, afirma, no fomenta la inserción laboral de las personas con mayores dificultades y necesidades, especialmente en relación al empleo público.

En concreto, se referían a la reciente publicación de las bases para las convocatorias de oposiciones en los Ayuntamientos de Chiclana de la Frontera (BOJA nº 12, de 17 de enero de 2013) y Cádiz (BOJA nº 13, de 18 de enero de 2013).

Una vez estudiada dicha comunicación, procedimos a su admisión a trámite y demandamos la colaboración de las dos entidades locales reseñadas, trasladándole las razones de la misma y solicitando el preceptivo informe establecido en nuestra Ley reguladora.

En respuesta a nuestra petición, en esta Oficina recibimos los informes de los citados Ayuntamientos gaditanos, de cuyos contenidos conviene resaltar lo siguiente:

- Del Ayuntamiento de Cádiz.

*“(...) El Ayuntamiento de Cádiz dentro de sus competencias tiene establecida una Tasa por derechos de examen para incorporarse a procesos selectivos de su personal regulada en la Ordenanza Fiscal nº 13 denominada “Tasa por Expedición de Documentos a Instancia de Parte”.*

*En la citada Ordenanza no se contempla bonificación o exención para colectivo alguno en dichas tasas Independientemente de la situación actual y después de haber recibido el escrito que se esta contestando, el Equipo de Gobierno procederá a estudiar la viabilidad y oportunidad de la implantación de beneficios fiscales en la tasa a dichos colectivos en el expediente de modificación de Ordenanzas fiscales que ha de tener su entrada en vigor en el año 2014. (...)”*

- Del Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera.

La Ordenanza Fiscal nº 01 Reguladora de la Tasa por Expedición de Documentos Administrativos vigente en dicha fecha, contempla diversas exenciones subjetivas para contribuyentes declarados pobres por precepto legal y otras circunstancias.

A la vista de la respuesta recibida, el Ayuntamiento de Cádiz se comprometía a estudiar la viabilidad y oportunidad de la implantación de beneficios fiscales en la correspondiente Ordenanza Fiscal, para su entrada en vigor en el año 2014, mientras que el Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera, no prevé otras exenciones que las ya previstas en su Ordenanza reguladora de la tasas por expedición de Documentos administrativos vigente.

En relación a dicha problemática, realizábamos las siguientes consideraciones sobre las exenciones tributarias para colectivos especiales.

Ante las circunstancias especiales que concurren en la sociedad española en general, y andaluza en particular, debido a la actual situación de crisis económica, las Administraciones Públicas andaluzas podrían contribuir –como ya lo hacen en otras actividades- en facilitar la participación de la ciudadanía en los distintos procesos selectivos sin exigir pago alguno de derechos económicos, para aquellos ciudadanos/as que decidieran intentar la búsqueda de empleo en el importante sector público que representan las Entidades Locales andaluzas.

Especialmente, consideramos que las exenciones habrían de dirigirse al colectivo de desempleados y familias numerosas, junto a las personas con un grado de discapacidad igual o superior al 33 %. Respecto a este último colectivo, son muchas las Administraciones Públicas que normativamente tienen reconocido esa exención tributaria.

A este respecto, la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Orden Social, en su redacción dada por la Ley 55/1999, de 29 de diciembre señala en su artículo 14 (Tasa por derechos de examen) que están exentas de pago:

«a) Las personas con discapacidad igual o superior al 33 %.

b) Las personas que figuraren como demandantes de empleo durante el plazo, al menos, de un mes anterior a la fecha de convocatoria de pruebas selectivas de acceso a los Cuerpos y Escalas de funcionarios o a las categorías de personal laboral convocadas por la Administración pública estatal en las que soliciten su participación. Serán requisitos para el disfrute de la exención que, en el plazo de que se trate, no hubieren rechazado oferta de empleo adecuado ni se hubiesen negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales y que, asimismo, carezcan de rentas superiores, en cómputo mensual, al salario mínimo interprofesional.»

Por su parte, la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, en su art. 12 regula las exenciones y bonificaciones en tasas y precios, como sigue:

«1. Las Administraciones públicas competentes establecerán un régimen de exenciones y bonificaciones para los miembros de las familias numerosas que tengan reconocida tal condición, en relación con las tasas y precios por la prestación de servicios o la realización de actividades de su competencia en los siguientes ámbitos:

(...) c) El acceso a las pruebas de selección para el ingreso en la función pública.»

- En el ámbito autonómico andaluz.

En el ámbito andaluz, la tasa por inscripción en las convocatorias para la selección del personal al servicio de la Junta de Andalucía fue creada por la Ley 9/1996, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales en materia de Hacienda Pública, Contratación Administrativa, Patrimonio, Función Pública y Asistencia Jurídica a Entidades de Derecho Público.

Actualmente, en las pruebas de acceso convocadas por la Administración de la Junta de Andalucía, se encuentran exentos del pago de la tasa por inscripción en las mismas los solicitantes que acrediten su condición de discapacitados, de conformidad con lo regulado por el art. 6 de la citada Ley 9/1996.

- En el ámbito local.

En lo que se refiere al ámbito local, el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, señalan en su art. 24, relativo a la cuota tributaria:

«4. Para la determinación de la cuantía de las tasas podrán tenerse en cuenta criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacerlas.»

La difícil situación económica y de desempleo en que nos encontramos vendría a justificar que a las convocatorias de acceso al empleo público concurren un importante número de participantes en la búsqueda de empleo, que caso de no obtener un trato más favorable por sus circunstancias de discapacidad, desempleo o integración en una familia numerosa, vería vedadas sus posibilidades de inserción laboral.

En todo caso, este Comisionado es consciente que las exenciones propuestas podrían conllevar un uso abusivo y presentación masiva de solicitudes de ciudadanos en todas las convocatorias que se ofertaran; pero ello, no debería ser obstáculo para incorporar las mismas, por su importante contribución en la búsqueda de empleo por parte de un colectivo que padece, en un mayor grado si cabe, los efectos de la crisis económica actual.

A la vista de todo ello y de conformidad con nuestro marco jurídico regulador de la Institución, trasladamos al Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera:

**Sugerencia** para que promoviese las iniciativas oportunas ante el Pleno Municipal para modificar la Ordenanza Fiscal correspondiente para incorporar la exención total del pago de la Tasa por Derechos de Examen por participación en pruebas selectivas de acceso a la función pública local a las personas con discapacidad igual o superior al 33 %, a quienes figuraren como demandantes de empleo durante el plazo, al menos, de un mes anterior a la fecha de convocatoria y a los participantes miembros de familias numerosas.

En la respuesta de la Alcaldía –aceptando la resolución- se informaba sobre la intención del Equipo de Gobierno de proceder a la modificación de la correspondiente Ordenanza Fiscal, en su caso, la número 1, para el próximo año de 2014, con el objetivo de introducir la sugerencia realizada por esta Institución, de aprobar beneficios fiscales que favorezcan a los colectivos más desfavorecidos.

Por último, merece una especial mención al proceso de funcionarización del personal laboral (fijo, indefinido y temporal) promovido por diferentes Ayuntamientos en Andalucía, como instrumentos para dotar de mayor estabilidad en la relación de empleo público de dicho colectivo, ante la amenaza que supone la reforma laboral acometida por el Gobierno de la Nación a partir del Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero, aprobada después como Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, que a su entender precariza el empleo laboral a la par que habilita la aplicación de expedientes de regulación de empleo (ERE) para los empleados públicos laborales (temporales, indefinidos y fijos).

Así en la **queja 12/6067**, promovida de oficio, se tramita en relación con el proceso de funcionarización de personal laboral convocado por el Ayuntamiento de El Ejido (Almería).

Por la publicación aparecida en el BOP de Almería, de 24 de octubre de 2012, esta Institución tuvo conocimiento de las Bases Generales que habrían de regir en el proceso de funcionarización para proveer diversas plazas, turno restringido, sistema concurso-oposición, afectadas por la Disposición Transitoria Segunda del Estatuto Básico del Empleado Público aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril (EBEP), convocado por el citado Ayuntamiento.

En la tramitación del expediente nos dirigimos a la primera autoridad municipal, que emitió el preceptivo informe, en el que viene a justificar el proceso convocado en base a la legalidad que entiende aplicable (EBEP), en el Convenio suscrito de condiciones sociolaborales del personal laboral para el ámbito temporal 2012-2015, instrumentado a través de un Plan de Ordenación de Recursos Humanos elaborado por el Ayuntamiento y plasmado, entre otros instrumentos, en la Relación de Puestos de Trabajo y Plantillas aprobados por el Ayuntamiento Pleno con ocasión de la aprobación del Presupuesto Municipal para el ejercicio de 2012.

El Convenio de condiciones sociolaborales del personal laboral municipal (2012-2015) plasma en el apartado 3 del art. 10 lo siguiente:

*“Funcionarización: El Ayuntamiento llevará a cabo la funcionarización del personal laboral indefinido. Este tendrá carácter voluntario para el personal afectado. Los procesos de funcionarización se llevarán a cabo en los términos y con el alcance previsto en la Disposición transitoria segunda del EBEP. Así pues, en atención al contenido funcional de los puestos de trabajo y del marco normativo que regula la funcionarización, se acuerda que los puestos de trabajo y sus correspondientes plazas, que han de clasificarse para personal funcionario en las correspondientes RPT del ámbito temporal de este Convenio será del 100% de las ocupadas por el personal laboral indefinido, indicando en la correspondiente RPT la dualidad de la adscripción (F/L); acordándose, igualmente, mantener reuniones de trabajo para determinar las plazas que hayan de funcionarizarse en cada ejercicio, con un mínimo del 25% en cada uno de ellos”.*

Respecto a la circunstancia de que el citado convenio establezca la posibilidad de que la funcionarización alcance al personal laboral indefinido, al 100% de las plazas ocupada por el personal laboral indefinido, el informe entiende que esta vinculación laboral “indefinida” realmente es “fija”, “debiendo considerar la calificación de laboral indefinido como error de terminología al hacer referencia a la vinculación con el Ayuntamiento”.



Por otro lado el informe añade que el Plan de Ordenación de Recursos Humanos (sin referencia a fecha ni acuerdo plenario) contempla la “funcionarización” del personal laboral “con la finalidad de homogeneizar la plantilla, minimizar las dificultades organizacionales y de gestión que plantea la dualidad de regímenes y satisfacer las demandas sindicales efectuadas en este sentido desde tiempo atrás”.

En este sentido, señalaba la Alcaldía que se trataba de un procedimiento negociado y pactado, en el que las plazas no suponían aumento de plantilla, ni de coste alguna en materia de personal, ya que se trataba de traspaso o transformación de plazas sometidas al régimen laboral al estatuto funcionarial, y el personal que las ostenta tiene la condición de laboral fijo y, con ello, se alcanzaba la simplificación de la gestión de Recursos Humanos, al aplicar un marco normativo común a todos los empleados adscritos a puestos de la estructura y con plaza presupuestada.

Según consta en el informe municipal, el Ayuntamiento llevaría a cabo la funcionarización del personal laboral indefinido, con carácter voluntario para el personal afectado y en los términos y alcance previsto en la Disposición Transitoria Segunda del EBEP. Asimismo, en el artículo 10, apartado 3 del Convenio, se indica que en atención al contenido funcional de los puestos de trabajo y del marco normativo que regula la funcionarización, se acuerda que los puestos de trabajo, y sus correspondientes plazas, que han de clasificarse para personal funcionario en las correspondientes RPT del ámbito temporal de este Convenio será del 100 % de las ocupadas por personal laboral indefinido, indicando en la correspondiente RPT la dualidad de la adscripción (F/L); acordándose, igualmente, mantener reuniones de trabajo para determinar las plazas que hayan de funcionarizarse en cada ejercicio, con un mínimo del 25% en cada uno de ellos.

La información anterior se completa con la relativa a que el proceso selectivo se acometerá bajo la modalidad del concurso-oposición, modalidad selectiva que entiende cumplida para los puestos técnicos con la elaboración de un proyecto y para el resto del personal en unos cursos específicos sobre las funciones desempeñadas en el puesto.

Pues bien, tal iniciativa municipal nos merece las siguientes consideraciones:

Primera.- La preferencia funcionarial en el bloque de legalidad y en la doctrina constitucional sobre empleo público.

El EBEP siguiendo la senda de la doctrina constitucional iniciada con la STC 99/1987, de 11 de junio (en relación al art. 15.1 c) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública –LMRFP-), establece, respecto a los servidores públicos, la preferencia por el régimen jurídico funcionarial. Así se deriva, en primer lugar, de la propia Exposición de Motivos de la Ley, donde se explicita que el régimen laboral no puede ser por imperativo constitucional el régimen general de empleo público en nuestro país ni existen razones que justifiquen hoy una extensión relevante de la contratación laboral en el sector público. En segundo lugar, a diferencia de lo que ocurría con el modelo establecido en el art. 15 de la LMRFP, el Estatuto ha querido limitar el ámbito de la laboralización, al vedar a dicho colectivo el ejercicio de potestades públicas, funciones que se reserva al ámbito funcionarial (art. 9.2).

De este modo el EBEP posibilita la configuración de un modelo dual para la prestación de servicios en la Administración, toda vez que permite con escasas limitaciones la instauración o, en su caso, el mantenimiento de un modelo laboral en paralelo al funcionarial. Sin embargo, ello no significa que las funciones puedan ejercerse de manera indistinta por ambos colectivos, como tampoco que los puestos de trabajo puedan estar

adscritos indistintamente a vinculación funcionarial o laboral, ni ser objeto de provisión indistinta por personal de una u otra naturaleza, debiendo prevalecer las características del puesto y su correlativa adscripción en la relación de puestos de trabajo.

Corresponde en este marco legal al legislador estatal o autonómico establecer los criterios a este respecto, ateniéndose a la doctrina del Tribunal Constitucional plasmada en la citada sentencia 99/1987, en virtud de la cual la regla general en la Administración debe ser, en principio, la de que los puestos de trabajo deben ser desarrollados preferentemente por personal sujetos al estatuto funcionarial. En consecuencia, el personal laboral debe ser una excepción que, en todo caso, debe venir específicamente prevista por el legislador ordinario.

En este sentido, el EBEP aporta como única novedad vendría la limitación que se ha impuesto al correspondiente legislador de desarrollo que, como mínimo, deberá respetar el ejercicio de potestades que impliquen autoridad o salvaguardia de intereses generales del Estado o de las Administraciones Públicas, toda vez que este tipo de funciones debe quedar vetado al personal laboral y ser atribuidos en exclusiva a los funcionarios públicos.

A modo meramente indicativo, el legislador y la doctrina constitucional habilita al personal laboral para el desempeño de puestos en la Administración instrumental (con la salvaguardia de su afectación a la reserva del art. 9.2); para la ocupación de puestos que requieran conocimientos técnicos muy especializados si no existen cuerpos funcionariales que puedan desempeñarlos; para la realización de actividades de carácter periódico y discontinuo y para realizar tareas propias de oficios o de mantenimiento y conservación de edificios (limpieza, vigilancia, recepción, información, custodia, porteo, reproducción de documentos, conducción de vehículos, etc).

En ese sentido, la Resolución de 21 de junio de 2007, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se publican las Instrucciones de 5 de junio de 2007, para la aplicación del EBEP (BOE nº 150, de 23 de junio de 2007), dispone que es de directa aplicación al personal laboral, siendo en dicho artículo donde se establece qué puestos pueden ser desempeñados por el personal laboral. Así se detallan, entre otros, los siguientes:

«Los puestos cuyas actividades sean propias de oficios, así como los de vigilancia, custodia, porteo y otros análogos;

Los puestos de carácter instrumental correspondientes a las áreas de mantenimiento y conservación de edificios, equipos e instalaciones, artes gráficas, encuestas, protección civil y comunicación social, así como los puestos de las áreas de expresión artística y los vinculados directamente a su desarrollo, servicios sociales y protección de menores;

Los puestos con funciones auxiliares de carácter instrumental y apoyo administrativo».

En el ámbito de la Administración Local el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local, en el artículo 175, apartado tercero, establece que las tareas de carácter predominantemente manual, en los diversos sectores de actuación de las Corporaciones Locales, referidas a un determinado oficio, industria o arte, no tendrán la consideración de funciones públicas a que se refiere el artículo 92.2 de la Ley 7/1985, de 2

de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, artículo este último que establece cuales han de ser las funciones cuyo cumplimiento quedan necesariamente reservadas a personal sujeto al Estatuto funcionarial.

Siguiendo este planteamiento, puede admitirse la posibilidad de que una determinada Administración, salvo regulación legislativa en contrario (en desarrollo del EBEP), quiera proveer un servicio público basado exclusivamente en una plantilla de personal funcionario, con exclusión del personal laboral. La “preferencia” funcionarial de la doctrina constitucional, que el propio EBEP expresa en su exposición de motivos, puede en la práctica conducirse a una cuasi “exclusividad”, como parece deducirse de la decisión adoptada por el Ayuntamiento del El Ejido. Lo contrario, sin embargo, resultaría inviable, toda vez que una plantilla municipal basada exclusivamente en personal laboral, aparte de vulnerar la preferencia constitucional a que no referimos, haría imposible el desarrollo de potestades públicas reservadas en exclusividad al personal funcionario (art. 9.2 del EBEP).

Segunda.- La excepcional vía de funcionarización del personal laboral prevista en el EBEP.

#### 1. La funcionarización del personal laboral con anterioridad al EBEP

La funcionarización del personal laboral tiene su inicio en la citada STC 99/1987, tras la que se produce la modificación del art. 15.1 de la LMRFP por la Ley 23/1988, de 28 de julio, a la par que la adición de una Disposición transitoria 15ª en la que se viene a disponer:

«2. El personal laboral fijo que, a la entrada en vigor de la presente Ley, se hallare prestando servicios en la Administración (...) en puestos reservados a funcionarios, podrá participar en las pruebas selectivas de acceso a los Cuerpos y Escalas a los que figuren adscritos los correspondientes puestos, siempre que posean la titulación necesaria y reúnan los restantes requisitos exigidos, debiendo valorarse a estos efectos como mérito los servicios efectivos prestados en su condición de laboral, y las pruebas selectivas superadas para acceder a la misma.»

Por su parte el art. 37 (“Funcionarización del personal laboral”) de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, dispone:

«Uno. Las pruebas selectivas de acceso a los Cuerpos, Escalas o Especialidades a que se adscriban las plazas correspondientes a puestos servidos por personal laboral y clasificados como propios de personal funcionario, podrán incluir un turno que se denominará de «Plazas afectadas por el artículo 15 de la Ley de Medidas», en el que podrá participar el personal afectado por lo establecido en la Disposición Transitoria 15 de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, adicionada por la Ley 23/1988, de 28 de julio, en los artículos 39 y 33 de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1989 y 1990, respectivamente, y en el artículo 32 de la presente Ley.

Dos. El personal laboral que supere las pruebas selectivas de acceso quedará destinado en el puesto de trabajo de personal funcionario en que su puesto se haya reconvertido y deberá permanecer en el mismo durante un plazo mínimo de dos años, conforme a las previsiones contenidas en el artículo 20, uno, f), de la Ley 30/1984, de 2 de agosto.»

Pues bien, al amparo de este marco normativo y durante dos décadas, la funcionarización del personal laboral se ha configurado con las siguientes características:

- El proceso debe tener una base legal, de carácter excepcional y único.
- Los procesos selectivos de funcionarización deben cumplir los principios constitucionales de mérito y capacidad, a través de unas pruebas restringidas que en modo alguno pueden omitir el proceso selectivo ni que este sea ad personam.
- Las pruebas selectivas deben ser un medio excepcional y adecuado para la adaptación del vínculo jurídico del trabajador (laboral), que por imperativo legal o práctica incorrecta administrativa corresponde su desempeño a un funcionario.

La funcionarización al amparo de la legislación citada (DT 15ª de la LMRFP y Leyes 23/1988 y 21/1990) tuvo su continuación en una serie de desarrollos legislativos autonómicos que dieron lugar a procesos de funcionarización en dicho ámbito (y por extensión en el local), como también al personal de administración y servicios de las Universidades, surgiendo una importante doctrina jurisprudencial, de la que destacamos la STC 38/2004, de 11 de marzo y 31/2006, de 1 de febrero, que en síntesis vienen a concluir lo siguiente:

- Las funcionarizaciones llevadas a cabo al amparo de dicha legislación fueron ratificadas favorablemente por la jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS de 20 de junio de 1996 y 28 de enero de 1997).
- Por el contrario, en la medida que diversas Comunidades Autónomas se excedieron de dicho marco legal fueron objeto de anulación las normas legales y los procesos de funcionarización llevados a cabo con extralimitación. Así, se declararon inconstitucionales las normas que establecían:

Procesos de funcionarización caracterizados por ausencia de proceso selectivo (Navarra).

Procesos selectivos basados exclusivamente en la superación de cursos selectivos (Asturias y País Vasco)

## 2. La funcionarización del personal laboral al amparo del EBEP.

Siguiendo la estela marcada en la legislación precedente, la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 7/2007, de 12 de abril, por la que se aprueba el EBEP prevé que:

«El personal laboral fijo que a la entrada en vigor del presente Estatuto esté desempeñando funciones de personal funcionario, o pase a desempeñarlos en virtud de pruebas de selección o promoción convocadas antes de dicha fecha, podrán seguir desempeñándolos.

Asimismo, podrá participar en los procesos selectivos de promoción interna convocados por el sistema de concurso-oposición, de forma independiente o conjunta con los procesos selectivos de libre concurrencia, en aquellos Cuerpos y Escalas a los que figuren adscritos las funciones o los puestos que desempeñe, siempre que posea la titulación necesaria y reúna los restantes requisitos exigidos, valorándose a estos efectos como mérito los

servicios efectivos prestados como personal laboral fijo y las pruebas selectivas superadas para acceder a esta».

Esta Disposición viene a implicar que cuando un puesto de trabajo pase a estar adscrito a vinculación funcionarial, ello no supondrá el cese de quien viniera desempeñándolo en régimen laboral, garantizándole la continuidad en el mismo y en régimen laboral si así lo desea la persona afectada, así como regularizar las situaciones de incompatibilidad entre la naturaleza jurídica funcionarial de estos puestos y la relación o vinculación laboral de quien los ocupa, autorizando al legislador a llevar a cabo un proceso de funcionarización, permitiendo al personal laboral su participación en las pruebas de acceso a los Cuerpos y Escalas a los que figuren adscritas las funciones o los puestos que desempeñe, siempre que posea la titulación necesaria y reúna los restantes requisitos exigidos, debiendo valorarse a estos efectos como mérito los servicios efectivos prestados en su condición de laboral, y las pruebas selectivas superadas para acceder a la categoría laboral.

De esta forma la Disposición Transitoria Segunda del EBEP se reitera en el proceso de funcionarización iniciado en 1988 (y que a pesar de su carácter “transitorio” ha durado hasta 2007), persistiendo los requisitos de vincular la funcionarización a la promoción interna (normalmente a “promociones internas horizontales” y no necesariamente a las “verticales” para acceder a cuerpos y escalas de un grupo superior), la participación en estos procesos se restringe al personal laboral fijo (si bien la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 12 de febrero de 2007 la hace extensiva al personal laboral de duración indefinida por haberse encadenado sucesivos contratos temporales irregulares), el proceso selectivo deberá efectuarse mediante la exclusiva modalidad de concurso-oposición (que en principio conlleva la celebración de “pruebas selectivas”) y que la participación en los procesos de funcionarización lo sea para acceder a cuerpos y escalas a los que figuren adscritos las funciones o los puestos que desempeñen los trabajadores, siempre que reúnan la titulación necesaria y los requisitos establecidos en la convocatoria.

Por último, resulta fundamental que el personal laboral fijo a la entrada en vigor del EBEP “esté desempeñando funciones de personal funcionario”, no alcanzando a aquellos trabajadores que ocupen puestos que conforme a la ley (y en concreto a los criterios señalados por el art. 15.1.c) de la LMRFP) pueden ser desempeñados por personal laboral.

Al amparo de la citada Disposición Transitoria del EBEP, la Junta de Andalucía ha venido acometiendo diversos procesos de funcionarización del personal laboral, (...).

En todos los casos acogidos a la vía excepcional de funcionarización del EBEP, se establece la exigencia de pertenecer, con anterioridad a la entrada en vigor del EBEP, como personal laboral fijo de la categoría correspondiente y «estar desempeñando funciones correspondientes al Cuerpo y especialidad convocados en puestos de trabajo clasificados en la RPT dentro de la categoría profesional correspondiente o estar desempeñando puestos adscritos en dicha RPT al correspondiente Cuerpo y Especialidad».

Tercera.- La cuestionable decisión municipal de funcionarizar la totalidad de la plantilla laboral municipal y del proceso selectivo articulado.

a) En cuanto a la decisión municipal del Ayuntamiento de El Ejido de funcionarizar la totalidad de la plantilla del personal laboral indefinido de la misma, aspecto que se pretende acometer en forma fraccionada en sucesivas convocatorias y previa

clasificación de las plazas con adscripción indistinta a funcionarios o laboral (F/L) en la RPT municipal.

Desde nuestra perspectiva, el Acuerdo municipal de 7 de marzo de 2012, por el que se aprueba el Plan de Recursos Humanos del Ayuntamiento de El Ejido merece las siguientes consideraciones:

1º. En primer lugar hay que destacar que el proceso puesto en marcha por dicha Corporación se hace al amparo de la Disposición Transitoria 2ª del EBEP, lo que de partida conlleva que en el personal laboral objeto de funcionarización han de darse el requisito establecido en dicha disposición: que el personal laboral fijo existente al momento de la entrada en vigor del EBEP (13 de marzo de 2007) esté desempeñando o pase a desempeñar funciones de personal funcionario y que dicho colectivo posea el requisito de titulación necesaria y reúna el resto de los requisitos exigidos en la convocatoria.

Por otro lado, la funcionarización promovida por el Ayuntamiento va referida exclusivamente al “personal laboral indefinido”, y no al personal laboral “fijo” a que se refiere la disposición estatutaria, aspecto que si bien encuentra amparo en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 12 de febrero de 2007, que hace extensiva la funcionarización al personal laboral de duración indefinida (por haberse encadenado sucesivos contratos temporales irregulares), dicha habilitación obliga a que ante la consideración de dicha modalidad laboral (normalmente adquirida extramuros de las OEP y de las convocatorias de acceso a plaza laboral “fija”) se refuercen los mecanismos de funcionarización, especialmente en la fase de “oposición” del proceso selectivo.

2º. Otro aspecto a atender es el relativo a que el contenido funcional de los puestos desarrollados por el personal laboral indefinido han de tener una coincidencia con el contenido funcional de las plazas correspondientes a las escalas, subescalas, clases y categorías del personal funcionario, tanto de la Administración General como en el ámbito de la Administración Especial, con el amplio margen con que se dispone en los arts. 167 y siguientes del Texto Refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.

En este aspecto, cabe decir que los puestos que vengán desempeñando el personal laboral indefinido ha de corresponderse con funciones de personal funcionario, pues la simple modificación de la RPT de los puestos de naturaleza laboral a adscripción indistinta a puestos de naturaleza funcional o laboral (F/L), en modo alguno conlleva que las funciones muten automáticamente de naturaleza laboral a funcional. A este respecto resulta incongruente que determinadas categorías de personal laboral a funcionarizar, como por ejemplo la plaza de Oficial (personal de oficios), se correspondan con funciones de personal funcionario, ni antes ni después de la modificación de la RPT, toda vez dicha categoría, correspondiente a tareas de personal de oficio, no tiene la consideración de funciones públicas y, por tanto, inadecuadas para su funcionarización.

Por otro lado, en cuanto a la dual adscripción de los puestos a funcionarizar a funcionarios y laborales indistintamente (F/L) debe señalarse que tanto la doctrina como la jurisprudencia se manifiestan mayoritariamente por la ilicitud de aquellas RPT que adscriban indistintamente a personal funcionario y laboral un mismo puesto de trabajo.

3º. La circunstancia de que el proceso de funcionarización se acometa de forma fraccionada a través de cuatro convocatorias específicas choca con el carácter excepcional (“por una sola vez”) con que se diseña por la normativa, tanto la LMRFP como por el EBEP.

4º. Por último, no se incardina el proceso de funcionarización en el seno de una OEP, la correspondiente al ejercicio de 2012, toda vez que dicha Corporación, en virtud de las restricciones legales impuestas por el Real Decreto-Ley 20/2012, de 30 de diciembre, no aprobó la OEP correspondiente a dicho año como tampoco la correspondiente al 2011, en contraposición a la OEP de 2013, objeto de publicación en el Boletín Oficial de la provincia de Almería de 14 de febrero de 2013.

b) En cuanto a la particularidad del proceso selectivo.

En relación a este aspecto caben hacer las siguientes consideraciones:

1º. El EBEP, al igual que la regulación anterior por la LMRFP, en su Disposición Transitoria Segunda no solo establece que la funcionarización ha de reconducirse por vía de OEP y convocatoria de promoción interna, sino que señala expresamente la modalidad de la selección a través de “concurso-oposición”, proceso selectivo respecto al cual dispone que en la fase de concurso puede valorarse como mérito los servicios efectivos prestados así como “las pruebas selectivas superadas para acceder a esta condición” (la de laboral fijo).

Pues bien, resulta obvio que la citada disposición está refiriéndose al personal laboral fijo, colectivo que puede haber accedido a la plaza laboral por cualquiera de los sistemas de selección, y que en la medida que haya sido por vía de oposición o concurso-oposición, con celebración de pruebas selectivas, una vez superadas las mismas, éstas pueden ser objeto de valoración e incluso de exoneración en el proceso selectivo de funcionarización si así lo especifica la convocatoria.

Los procesos de funcionarización acogidos a la vía excepcional de la Disposición Transitoria Segunda del EBEP se establece como la única vía para que el personal laboral fijo, y en su caso el personal laboral indefinido, acceda a los Cuerpos y Escalas a los que figuren adscritas las funciones que desempeña, sea mediante su participación en los procesos selectivos de promoción interna de los funcionarios de carrera, es decir, a través del proceso de funcionarización.

La funcionarización del personal de las Administraciones Públicas, entendido como aquel proceso en virtud del cual sus trabajadores fijos e indefinidos participan en procedimientos selectivos restringidos, cuya superación implica obtener la condición de funcionario, supone una de las singularidades más destacadas del régimen jurídico de acceso al empleo público.

Pero dicho proceso selectivo debe, a su vez, llevarse a cabo de acuerdo con lo establecido en el artículo 18 del EBEP, es decir, mediante “procedimientos selectivos que garanticen el cumplimiento de los principios constitucionales, de igualdad, mérito y capacidad”, así como los contemplados en el artículo 55.2 del EBEP y demás disposiciones que resultan de aplicación como la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, especialmente su artículo 22.3 y, especialmente, el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril; Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de funcionarios de Administración Local.

Por otro lado, no podemos perder de vista que el colectivo diana del proceso de funcionarización puesto en marcha por el Ayuntamiento de El Ejido va referido exclusivamente al personal laboral indefinido (por más que la Corporación lo considere “fijo”), colectivo que con independencia de la causa que traiga motivo en dicha consideración

laboral, lo cierto es que no ha accedido al empleo público laboral vía de una OEP, su traslado a la respectiva convocatoria pública y el ulterior proceso selectivo garantizador del cumplimiento de los principios constitucionales que rigen el acceso al empleo público, motivo por el cual obliga a que se refuercen estos principios en el proceso selectivo de funcionarización a que nos referimos.

Desde esta perspectiva, en la medida de que el colectivo objeto de funcionarización no haya superado un proceso selectivo para adquirir la condición de laboral indefinido (probabilidad implícita a dicha modalidad de vinculación laboral), resulta obligado que el proceso de funcionarización incluya en la convocatoria una fase de oposición en la que se garantice el estricto cumplimiento de los principios constitucionales a que nos referimos, que bien porque no se articularon o lo fueron sin el suficiente rigor a la hora de adquirir la condición laboral indefinida, resulta inexcusable introducir en el proceso selectivo y que el personal afectado supere para acceder a la condición de funcionario de carrera.

En resumen, debemos considerar que el procedimiento para que el personal laboral fijo, y aún con más énfasis para el indefinido, acceda a la condición de funcionario de carrera debe cumplir unos requisitos mínimos que, en ningún caso pueden ser excluidos o diluidos sin que quepa la exención de ellos y su correspondiente evaluación por un Tribunal seleccionador debidamente constituido: la realización de ejercicios con sujeción al temario preestablecido para la clasificación profesional que se pretenda y su evaluación favorable que demuestre la suficiencia de méritos y capacidad.

Pues bien, dicho sistema, en el caso del citado Ayuntamiento y en lo que a la fase de oposición se refiere, ha sido sustituido por la simple superación de cursos de capacitación, realización de proyecto y trabajo y, en su caso, la defensa oral de los mismos, lo que a nuestro entender, deriva la inconstitucionalidad del proceso de funcionarización ya que ello no garantiza el cumplimiento de los principios de mérito y capacidad y convierte a la selección en una integración ad hoc sin amparo constitucional.

Resulta obligado traer aquí a colación la STC 38/2004, de 11 de marzo, pronunciamiento del Tribunal Constitucional se refiere al proceso de funcionarización previsto en la Ley Asturiana de 1996, que articuló un procedimiento específico basado no en un proceso selectivo por concurso, oposición o concurso-oposición, sino a través de la superación de unos cursos de formación.

En dicha sentencia (anterior al EBEP y por tanto con referencia a la disposición transitoria decimoquinta de la LMRFP) se vino a establecer que los procesos de funcionarización promovidos por la norma autonómica, dado su carácter restringido, devenían inconstitucionales, porque suponían una excepción a una norma básica estatal, la del art. 19 de la LMRFP, careciendo de una cobertura legal de carácter también básico para ser llevados a cabo en el ámbito autonómico.

Siguiendo la fundamentación de dicha sentencia, el acceso a la función pública previsto en el citado art. 19 de la LMRFP debe efectuarse a través de convocatoria pública que respete los principios de igualdad, mérito y capacidad, precepto que tiene el carácter de norma básica en el sentido previsto en el art. 149.1.18º de la Constitución Española.

Todo lo más, el proceso de funcionarización desplegado por el Ayuntamiento de El Ejido tan solo legitimaría para transformar la vinculación laboral indefinida en otra funcional interina, sin solución de continuidad y sin más pruebas específicas que las que se establecen en la convocatoria para la fase de oposición: la superación de un curso de



capacitación (con aprovechamiento) para unas plazas determinadas y la realización de un proyecto técnico (y su defensa oral) para otras.

Cuarta.- La inadecuación de la convocatoria de funcionarización del Ayuntamiento de El Ejido a los postulados del EBEP.

El análisis de la convocatoria de funcionarización desplegada por el Ayuntamiento de El Ejido se nos antoja con claridad contraria al ordenamiento jurídico y en concreto a los postulados de la Disposición Transitoria Segunda del EBEP como a los principios constitucionales que rigen el acceso al empleo público, motivo por el cual entendemos que procede llevar a cabo las facultades revisoras de las Administraciones públicas, tanto por parte del referido Ayuntamiento, como por la Administración de la Junta de Andalucía en su ejercicio de fiscalización de la actividad local desplegada por las Corporaciones Locales de Andalucía.

En la medida que tal proceso de funcionarización puede haber generado actos favorables de nombramiento como funcionarios de carrera con vulneración del marco jurídico regulador, ateniéndonos a las potestades revisoras atribuidas a la Administración por los artículos 102 y 103 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, procede que por la Administración actuante se adopten los acuerdos pertinentes en orden a la revisión de oficio de los actos que incurran en supuesto de invalidez. En el caso que aquí nos ocupa la convocatoria de funcionarización del Ayuntamiento de El Ejido publicada en el BOP de Almería de 24 de octubre de 2012, y cuantos actos de nombramiento como funcionario de carrera se deriven de la misma, incurren en supuesto de invalidez, por vulneración del marco jurídico regulador: principios constitucionales de acceso al empleo público (arts. 23.2 y 103.3 de la Constitución) y el bloque de legalidad conformada por la Disposición transitoria Segunda del EBEP y demás normativa local concordante.

Por su parte, en lo que atañe a la Junta de Andalucía, corresponde a la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales, a través de la Dirección General de Administración Local el ejercicio de las actuaciones dirigidas a fiscalizar la adecuación de los actos y disposiciones locales al ordenamiento jurídico (art. 7 del Decreto 147/2012, de 5 de junio, de estructura orgánica de la citada Consejería), circunstancia por la que daremos traslado de la presente resolución a dicho centro directivo. Y a la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía de Almería, en cuanto al ejercicio de las competencias atribuidas por la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía (art. 37.1.e), en su redacción por la Ley 4/2012, de 21 de septiembre.

A la vista de todo ello procedimos a formular a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de El Ejido:

**Recordatorio** de los deberes legales de los preceptos contenidos en esta resolución.

**Recomendación 1**, para que promoviese expediente de revisión de oficio, en relación al Plan de Recursos Humanos aprobado por el Pleno del Ayuntamiento en sesión celebrada el 7 de marzo de 2012, así como la Resolución de Alcaldía, de 1 de octubre de 2012, que aprueba las Bases Generales del proceso de funcionarización de diversas plazas en el Ayuntamiento de El Ejido, en la medida que puedan incurrir en vulneración de la legalidad ordinaria reguladora de los procesos de funcionarización así como de los principios constitucionales reguladores del acceso al empleo público, todo ello conforme al

procedimiento previsto en el artículo 102 de la Ley 30/1992, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

**Recomendación 2**, en orden a proceder a la modificación de la Relación de Puestos de Trabajo municipal en orden a una correcta adscripción de las plazas en atención a la naturaleza funcional o laboral de sus desempeños, que en modo alguno puede ser de adscripción indistinta a plaza funcional y laboral (F/L).

Del contenido de esta Resolución dimos traslado a la Dirección General de Administración Local, de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales, Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Almería así como a la Subdelegación del Gobierno de Almería, para que, en sus respectivos ámbitos competenciales, promoviesen las acciones oportunas en orden a reparar la legalidad que entendemos ha sido conculcada por el Ayuntamiento de El Ejido, en el proceso selectivo de funcionarización objeto de este expediente.

Con fecha 11 de julio de 2013, recibimos respuesta de la Alcaldía del Ayuntamiento, de cuyo contenido se desprende que plantea discrepancia técnica en orden a la aceptación de las Resoluciones formuladas por esta Institución, al entender que no resulta factible -por las razones que nos expone- acceder a la revisión del Plan de Ordenación de Recursos Humanos y de las bases de funcionarización.

Por parte de la Subdelegación del Gobierno en Almería, con fecha 11 de julio de 2013, se informa que

*“Al respecto le participo que por parte de esa Subdelegación del Gobierno, en el ejercicio de las competencias en materia de control de la legalidad de los actos y Acuerdos de las corporaciones Locales que le atribuye la Ley 7/1985, de 2 de abril de Bases de Régimen Local (LBRL), se procedió al examen de dichas Bases, sin que resultara ningún indicio de ilegalidad de las mismas, por lo que no se estimó necesario solicitar ampliación de información (artículo 64 LBRL), ni por tanto, formular Requerimiento de anulación (art. 65.1 y 2 LBRL), o interponer Recurso Contencioso-administrativo (art. 65.3 y 4 LBRL).*

*En otro orden de consideraciones, conviene puntualizar que en el momento presente esta Subdelegación del Gobierno, no podría formular el Requerimiento de anulación previsto en el art. 65 de la citada LBRL, contra las Bases del proceso de funcionarización que nos ocupa, pues el plazo legalmente establecido al efecto es de 15 días hábiles, siguientes a la comunicación o publicación de las mismas (art. 65.2). Habiendo declarado el Tribunal Supremo, en Sentencia 18/07/1996, que esta técnica de control de la legalidad de los actos y acuerdos locales, atribuida por el art. 65 LBRL a la Administración del Estado, no constituye una acción de nulidad, por lo que el referido plazo de 15 días no se amplía por muy grave que sea la infracción del Ordenamiento cometida por la Entidad Local (actos nulos de pleno derecho del art. 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común). Tampoco sería posible la impugnación directa de las Bases ante la Jurisdicción contencioso administrativa, prevista en el art. 65.4 LBRL, pues ha vencido el plazo de 2 meses establecido al efecto en el artículo 46 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.*

*Sin perjuicio de cuanto antecede, y teniendo en cuenta que el proceso de funcionarización del personal laboral fijo o indefinido del Ayuntamiento de El Ejido se va a llevar a cabo de forma escalonada, en diversos ejercicios, tal como se prevé en el art. 10 del convenio Colectivo del Personal Laboral de la Corporación para el periodo 2012-2015, esta Subdelegación del Gobierno examinará con especial atención las respectivas convocatorias a fin de garantizar que las mismas respeten los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad (art. 103.3 CE), pues uno de los objetivos prioritarios en nuestra tarea de control de la legalidad de los actos y acuerdos de las Corporaciones Locales de la Provincia es garantizar que tanto las cláusulas de los Pactos y Convenios Colectivos aprobados por las mismas en materia de ingreso y selección del personal, como las Convocatorias de provisión de puestos de trabajo, sean respetuosas con lo establecido en el citado art. 103 CE así como en el art. 55.2 del EBEP.”*

Y, en cuanto a la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Almería, el informe fue emitido por la Dirección General de Administración Local, de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales, del que merece la reseña siguiente:

*“(…) Partiendo pues de la legitimación general de la Junta de Andalucía para someter a revisión jurisdiccional cualquier disposición o acto de las Entidades Locales que considere que infrinja el ordenamiento jurídico, al tener el reconocimiento estatutario de competencias sobre el Régimen Local (de lo que tienen debido conocimiento las distintas Delegaciones del Gobierno), se indica que en el caso que nos ocupa y por lo que se refiere a la recomendación del restablecimiento de la legalidad conculcada por el Ayuntamiento de El Ejido, en principio, el no haber impugnado las referidas bases generales puede ser un obstáculo para impugnar sucesivos actos de aplicación puntual de las mismas.*

*No obstante, le informo que la Dirección General de Administración Local de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales, en el ejercicio de las funciones de planificación y coordinación general de las actuaciones dirigidas a la impugnación judicial de actos y disposiciones locales que vulneren el ordenamiento jurídico, (...), ha dado las pertinentes instrucciones a los Servicios Periféricos de la Consejería en la Delegación del Gobierno de Almería para que promueva la impugnación de los referidos actos de aplicación en el caso de que el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía lo considere factible en su preceptivo y previo informe”.*

En consecuencia, procedemos a dar por concluidas nuestras actuaciones con la inclusión del expediente de queja- respecto al Ayuntamiento de El Ejido (Almería), en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía y al consiguiente archivo del expediente, por cuanto siendo posible una solución positiva ésta no se ha conseguido.

## 2. 5. 2. Condiciones Laborales.

En la **queja 12/3876**, a la que fueron acumuladas la **queja 12/3877** y **queja 12/3878**, los representantes del personal del Ayuntamiento de Cazalla de la Sierra (Sevilla), vinieron a denuncia la situación discriminatoria de la Policía Local en relación a sus condiciones laborales.

Del contenido inicial del escrito de queja, los hechos denunciados giraban sobre distintos extremos derivados de su relación de empleo -referidos exclusivamente al personal

de la Policía Local-, como son: imposición de servicios (nocturnos, festivos, turnos, etc.), retribuciones (gratificación, complemento de destino..), condiciones de trabajo (horario, permisos,..), derecho de negociación, etc.

En síntesis el informe de la Alcaldía, atendiendo nuestro requisito, se resumía en lo siguiente:

- A finales de 2008 se constituyó la Mesa General de Negociación y tras sesiones varias se dio por finalizadas –sin alcanzar acuerdo alguno- con fecha 3 de mayo de 2010 y, hasta la fecha no se ha vuelto a reanudar negociación alguna, en relación a las modificaciones afectantes al estatuto de los empleados públicos (paralización de oferta pública de empleo, reducción de las retribuciones, alteración de las condiciones de trabajo: permisos, acción social, etc., como consecuencia primero del Real Decreto Ley 8/2010 y posteriormente por las sucesivas limitaciones establecidas para el personal al servicio de las Administraciones Públicas por las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado (años 2011–2012).

- La diferencia existente en cuanto al nivel de complemento de destino data del anterior Acuerdo del Personal del año 2002, y sin que hasta la fecha haya sido objeto de revisión.

- La ampliación de jornada laboral de la Policía Local adoptada por el Ayuntamiento para garantizar el libre ejercicio de derechos y libertades de los ciudadanos (disponibilidad del servicio de seguridad ciudadana las 24 horas del día). Todo ello previo reconocimiento por el Ayuntamiento Pleno, así como de su oportuna gratificación.

- La eliminación de la gratificación como consecuencia de la aprobación del Plan de Ajuste Municipal.

- El incremento de la jornada laboral semanal a 37,5 horas desde la entrada en vigor de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el 2012.

- La supeditación de los permisos ordinarios o extraordinarios del personal a las necesidades del servicio. En todo caso, por parte de la Alcaldía se alcanzó acuerdo con la Policía Local, para que todos sus integrantes disfrutaran de sus oportunos permisos.

De la información aportada por la Alcaldía se dio oportuno traslado al representante de personal de la entidad local.

Sobre este conflicto hacíamos las siguientes consideraciones:

Primera.- El contexto de las medidas estatales de contención del gasto de personal del sector público.

En relación al sector público, el Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, recoge un conjunto de disposiciones para reducir, con criterios de progresividad, la masa salarial del sector público en un 5 por ciento en términos anuales como medida encaminadas a conseguir un ahorro en las partidas presupuestarias correspondientes a las retribuciones del personal del sector público, respecto a las señaladas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado vigente en aquel momento.

A continuación, el Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, y su posterior versión en Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 2012,

aparte de adoptar la medida de congelación de las retribuciones para el 2012 (también congeladas en el 2011 tras la reducción del 2010 y la práctica congelación del 2009 y de la práctica paralización de las ofertas de empleo público, se adopta una reordenación del tiempo de trabajo de los empleados públicos, estableciendo una jornada ordinaria no inferior a las 37 horas y 30 minutos en promedio semanal. Igualmente se dispone que durante el ejercicio 2012 no podrá realizarse aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación.

El Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, entre cuyas medidas afectantes al empleo público podemos señalar:

La supresión durante el año 2012 de la paga extraordinaria del mes de diciembre y la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes del mes de diciembre.

- La posibilidad, con carácter excepcional, de la suspensión o modificación de los convenios colectivos y acuerdos que afecten al personal laboral, cuando concurra causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas.

- La reducción de los días de libre disposición, se suprimen los días adicionales por antigüedad tanto en el caso de las vacaciones como en el de los días por asuntos particulares y se suspenden los pactos y acuerdos que contradigan estas disposiciones.

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

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

- Se modifica temporalmente el régimen retributivo del personal incluido en el Régimen General de la Seguridad Social durante la situación de incapacidad temporal, sin perjuicio de que se establece un mandato dirigido a las Administraciones Públicas a adoptar medidas para reducir el absentismo de su personal.

En el mismo sentido, la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2013, continúa con las medidas presupuestarias en materia de gastos de personal, condicionándolos al mandato constitucional de estabilidad presupuestaria, y así se congelan de nuevo las retribuciones.

Entre sus puntos relevantes, cabe reseñar el que no se podrá establecer ningún incremento de las retribuciones del personal al servicio del sector público respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2012, pero a efectos comparativos se tendrán en cuenta las retribuciones que obraban en la Ley 2/2012, de 29 de junio, de PGE para el año 2012, obviando la supresión de la paga extraordinaria por el RDL 20/2012, de 13 de julio y que se consideran inaplicables los acuerdos, pactos o convenios colectivos que contengan cláusulas que establezcan cualquier tipo de incremento.

Pues bien, este bloque normativo ha tenido una incidencia directa en las Administraciones Locales, como en el resto de las Administraciones territoriales, lo que a la postre ha supuesto una alteración sustancial en las retribuciones y condiciones de trabajo de los empleados públicos, en algunos aspectos con carácter igualitario y en otros, diferenciado en función del margen de disponibilidad habilitado por dicha legislación.

Segunda.- El derecho a la negociación colectiva.

Con independencia de que la relación de servicios de los empleados públicos viene especialmente regulada por su propio Estatuto, lo cierto es que existe un amplio margen para que por vía de la negociación colectiva se concrete las condiciones de su relación de servicios, negociación supeditada a los límites del artículo 33 EBEP («la negociación colectiva de condiciones de trabajo de los funcionarios públicos que estará sujeta a los principios de legalidad, cobertura presupuestaria...»).

Junto con esos principios de legalidad y cobertura presupuestaria, el artículo 31.1 EBEP señala que la negociación colectiva de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos estará sujeta a los principios de obligatoriedad, buena fe negociadora, publicidad y transparencia, que se reflejarán su régimen jurídico, principios igualmente extensibles a la negociación colectiva del personal laboral.

Siguiendo las previsiones del EBEP (artículo 31.1.) conviene recordar que los empleados públicos tienen derecho a la negociación colectiva, representación y participación institucional para la determinación de sus condiciones de trabajo.

A esos efectos, se constituirá Mesa de Negociación en las que estarán legitimados para estar presentes, por una parte, los representantes de la Administración Local, y por otra los representantes de los empleados municipales (Delegados o Juntas de Personal) (artículo 34).

Entre las materias objetos de negociación, se encuentra la aplicación del incremento de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas que se establezca en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y de las Comunidades Autónomas así como la determinación y aplicación de las retribuciones complementarias de los funcionarios (artículo 37.1.a) y b). Ha de tenerse en cuenta que en los últimos años, distintos Tribunales Superiores de Justicia e incluso el Tribunal Supremo ha resuelto la anulación de presupuestos municipales al apreciar la omisión de la negociación colectiva en relación a la modificación de la relación de puestos de trabajo, de la que la plantilla de personal y el presupuesto son el reflejo presupuestario.

Tras la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de Representación, determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al servicio de las Administraciones Públicas, se atribuye a dichos órganos el derecho de negociación, con exclusión de las materias donde la Administración ejercitase sus potestades de organización (entre las que se incluía las Relaciones de Puestos de Trabajo). En la práctica, algunas Administraciones llevaban a cabo la negociación de las RPT (sin estar obligadas jurídicamente a ello) y otras se limitaban a informar o dar cuenta a los órganos de representación sindical del borrador de RPT e informarle de su aprobación.

Pues bien, el EBEP introdujo un inciso de gran incidencia al disponer el artículo 37.2.a) que: «Cuando las consecuencias de las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización tengan repercusión sobre condiciones de trabajo de los funcionarios públicos contempladas en el apartado anterior, procederá la

negociación de dichas condiciones con las Organizaciones Sindicales a que se refiere este Estatuto».

La información aportada al expediente, al igual que sucede con relación al sistema de clasificación y ordenación de puestos de trabajo y su valoración, tampoco especifica los factores a los que alcanza la modificación de los complementos específicos y, por lo tanto, la incidencia que la misma haya podido tener en las condiciones de trabajo de los funcionarios que desempeñen los puestos afectados, sin que esta indefinición pueda jugar a favor de eludir trámites que con carácter preceptivo se establece en la legislación y en la jurisprudencia.

Consta, en la información municipal, que se constituyó la Mesa Local de Negociación, si bien inoperativa desde mayo de 2010 -como así nos ha confirmado la Alcaldía- y, lo que se justifica con su confirmación en un contexto de crisis y, por otra parte, por cuanto no adopta ningún acuerdo en el periodo 2008-2010.

En consecuencia, la nueva regulación exige, contrariamente a lo prevenido en la citada Ley 9/87, que las decisiones de las Administraciones que afecten a sus potestades de organización, entre las que cabe citar las relativas a la aprobación de las Relaciones de Puestos de Trabajo como instrumento técnico legalmente previsto para llevar a cabo la ordenación del personal, en cuanto repercutan en las condiciones de trabajo de los funcionarios, sean objeto de negociación con las organizaciones sindicales.

A la vista de todo ello y de conformidad con el artículo 29.1 de nuestra Ley reguladora, formulamos a la Alcaldía-Presidentencia del Ayuntamiento de Cazalla de la Sierra:

**Recordatorio** de deberes legales de las disposiciones anteriormente reseñadas.

**Recomendación** para que se promoviesen las acciones oportunas para reactivar el funcionamiento normal de la Mesa General de Negociación con sometimiento a la misma de las materias objetos de negociación.

Por parte de la primera autoridad municipal se informa sobre la aceptación de la Resolución formulada y, en ese sentido comunica la constitución de la Mesa General de Negociación, en consonancia con los representantes sindicales, siendo objeto primordial de la misma dotar de un nuevo Acuerdo para los funcionarios y Convenio colectivo para el Personal Laboral, así como la elaboración e implantación de la Relación de Puestos de Trabajo.

## **2. 6. Trabajo.**

Ante los alarmantes datos que la estadística de desempleo nos ofrecía, el Gobierno de la Nación y el Gobierno andaluz han adoptado a lo largo de 2013 diversas medidas.

En primer lugar cabe destacar la medida adoptada por el Gobierno de la Nación en relación al desempleo juvenil y los nuevos estímulos a la contratación, abordado mediante el Real Decreto-Ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.

Igualmente, cabe citar en primer lugar el Real Decreto-Ley 11/2013, de 2 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas, en orden a flexibilizar el acceso a las prestaciones de Seguridad Social por parte de los trabajadores

contratados a tiempo parcial en relación al cómputo de los periodos de carencia, adecuando la norma a la doctrina del Tribunal Constitucional (Sentencia 61/2013, de 14 de marzo).

Por otro lado, la reforma laboral acometida inicialmente por el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, y posteriormente como Ley 3/2012, de 6 de julio, a supuesto para muchos actores del mercado laboral la introducción de medidas de flexibilidad interna por las empresas, a la vez que la dinamización de la negociación colectiva, contribuyendo con ello, a criterio del Gobierno, a frenar el ritmo de destrucción de empleo y a la moderación salarial a favor de la mejora de la competitividad de nuestra economía, y en este sentido, desde dicho estamento, se barruntan los primeros signos de reactivación en la actividad económica y de mejora de las previsiones de crecimiento económico y del empleo, si bien en tasas moderadas (en este sentido la estimación de creación de empleo del 0,2 % para 2014, que se anuncia con la presentación de los Presupuestos Generales del Estado para 2014).

En pro de este objetivo, el Gobierno acomete en 2013 una nueva reforma de la legislación laboral con el Real Decreto-Ley 16/2013, de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores, iniciativa cuya exposición de motivos sintetiza en una simplificación administrativa de los contratos de trabajo a través de una muy importante reducción del número de modelos de contratos actualmente existentes, una reordenación normativa de los incentivos a la contratación en relación con la cotización a la Seguridad Social, reuniendo en un solo texto las bonificaciones y reducciones actualmente dispersas.

En este sentido se incorporan medidas que pretenden favorecer la contratación estable, especialmente el contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores, como también el contrato de trabajo a tiempo parcial y el contrato de trabajo en prácticas, dado su protagonismo como instrumentos de inserción en el mercado de trabajo y de transición hacia el trabajo a tiempo completo y la contratación indefinida, respectivamente.

No obstante, cabe decir que los datos de desempleo con que se cierra el año 2013 resultan aún alarmante: diciembre de 2013 cierra con casi 5,9 millones de personas, lo que viene a representar una tasa de paro del 26,03% según datos de la Encuesta de Población Activa (EPA). En 2013 se ha seguido, por sexto año consecutivo, con la destrucción de empleo, si bien a un ritmo inferior al de los años precedentes.

En lo que a Andalucía se refiere, y en relación a las Políticas Activas de Empleo que le compete a la Junta de Andalucía a través de la Administración de Empleo, citamos la continuidad del Plan de Choque establecido en 2012, así como los dos programas de fomento más recientes, programas que conllevan una ingente gestión por parte de los Servicios de Empleo autonómicos y locales, así como para los Servicios Sociales Comunitarios.

Así pues, destacamos los siguientes planes:

a) El Plan de Choque por el Empleo (2012)

El Plan de Choque por el Empleo aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 26 de julio de 2012, (en dotación de 200 millones de euros a proyectos educativos, medioambientales y de vivienda para paliar los efectos del empeoramiento del mercado laboral), que se materializa en inversiones en proyectos de iniciativa pública que se



suma a la dotación inicial del Plan de Oportunidades Laborales (Plan OLA aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 6 de septiembre de 2011).

Para la elaboración del Plan de Choque por el Empleo, cofinanciado con fondos europeos, se han seguido las directrices marcadas por la Estrategia Europa 2020. Así pues, dicho plan tiene tres ámbitos de actuación: construcción, ampliación y renovación de colegios e institutos, dotado con 100 millones; un programa de mejora forestal y regeneración medioambiental, con 90 millones; y obras de rehabilitación de viviendas, con 10 millones.

Desde la entrada en vigor de este plan, las condiciones en el mercado de trabajo han seguido empeorando, afectando de manera creciente a aquellos colectivos que no tienen prestaciones económicas. Por este motivo, mediante el Acuerdo de 12 de febrero de 2013, se introducen cambios en los criterios de selección de personal que van en la dirección de favorecer la situación laboral de aquellas personas paradas sin prestaciones económicas y con cargas familiares, otorgando prioridad a aquellas que llevan en la situación de desempleo una mayor duración.

#### b) El Plan de Lucha contra la Exclusión Social en Andalucía (2013).

A través del Decreto-Ley 7/2013 se adoptan un conjunto de medidas, de la que destacamos el Programa de Ayuda a la Contratación (junto al plan relativo a la garantía alimentaria y la reforma del Ingreso Mínimo de Solidaridad), que dado su carácter reciente, se carece de datos para su evaluación de resultados.

Dicho programa se materializa a través de la asignación a los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Andalucía de una cantidad económica para que los mismos contraten a personas que se encuentren en situación de demandante de empleo durante un período ininterrumpido igual o superior a un año y pertenezcan a una unidad familiar en situación de exclusión social o en riesgo de estarlo, entre otros requisitos.

La distribución de los créditos para la financiación de este programa se aborda de manera directamente proporcional al número de personas en paro en cada municipio.

El objeto de las tareas a desarrollar por las personas contratadas por este programa deben ser necesariamente de especial interés para la comunidad y estar preferentemente localizadas en Zonas con Necesidades de Transformación Social (se consideran Zonas con Necesidades de Transformación Social aquellos espacios urbanos concretos y físicamente delimitados, en cuya población concurren situaciones estructurales de pobreza grave y marginación social., en caso de que en el municipio exista una zona de estas características, que se determinan en el Anexo de dicho Decreto-ley).

La duración de los contratos es entre 15 días y tres meses, conforme a la modalidad de por obra o servicio determinado.

La financiación de cada contrato incluido en el Programa de Ayuda a la Contratación no superará, incluyendo las cotizaciones a la Seguridad Social, los 1.000 euros en cómputo mensual.

#### c) Las medidas de Empleo y Fomento del Emprendimiento (2013).

Con antecedente en el paquete de veintiuna medidas adoptadas por el Consejo de Gobierno de 12 de febrero de 2013 se promueve para hacer frente a la situación

socioeconómica en Andalucía en sectores y grupos laborales claves: implantar medidas de empleo financiadas directa y transitoriamente desde el sector público para reducir el desempleo de larga duración e incorporar jóvenes al sistema productivo, reforzar las políticas de inclusión que atiendan, sobre todo, a las familias sin recursos y en las que todos sus miembros están en desempleo, y reforzar las políticas activas de empleo para mejorar la empleabilidad de las personas en situación de desempleo y sus posibilidades de encontrar empleo (acuerdo consensuado con los agentes económicos y sociales más representativos en el marco del Acuerdo para el Progreso Económico y Social de Andalucía, suscrito el pasado 20 de marzo de 2013), el Decreto-ley 8/2013, de 28 de mayo, de Medidas de Creación de Empleo y Formento del Emprendimiento concreta cuatro líneas de ayudas y tres iniciativas de actuación específicas.

Las líneas de ayuda se materializan por vía de los programas siguientes: Bono de Empleo Joven, Apoyo y Fomento del Trabajo Autónomo, Apoyo a la Economía Social y Becas de Internacionalización para técnicos superiores de formación profesional

En cuanto a las iniciativas de actuación específicas incluidas en el decreto-ley, se contemplan las siguientes:

- Iniciativa estratégica a favor de los territorios especialmente afectados por el desempleo, que tiene el fin de atender e impulsar, con carácter inmediato, la atención a las necesidades y demandas particulares de los territorios, logrando así un mejor aprovechamiento de todas las medidas de apoyo a la creación de empresas y empleo y de apoyo a la actividad productiva.

- Acción de Fomento de las Personas Emprendedoras, en orden a solventar las perentorias dificultades que encuentran los jóvenes empresarios para acceder al crédito de las entidades financieras dada la escasez o indisponibilidad crediticia, con el objetivo de fomentar la creación de empleo. También amplía el ámbito de aplicación de la bonificación de tipos de interés destinada a la disminución de los intereses generados por los préstamos suscritos con entidades financieras para financiar el proyecto, a los préstamos que concierten los jóvenes emprendedores menores de treinta y cinco años en el marco de los Fondos sin personalidad jurídica.

- Línea de atención preferente a personas desempleadas mayores de cuarenta y cinco años que se encuentren en situación de demandante de empleo no ocupado, procedentes de expedientes extintivos de regulación de empleo en la industria manufacturera.

#### 2. 6. 1. Políticas Activas de Empleo.

Especial significación ofrece en Andalucía las políticas activas de empleo que tienen como colectivo diana el de los desempleados agrarios, aspecto que tuvimos ocasión de analizar en su vertiente de acceso a los programas de fomento de empleo en este ámbito.

Así, en la **queja 12/746**, en la que el interesado -en su condición de Concejales- exponía que en su opinión los procedimientos de selección y contratación de trabajadores afectos a las obras y servicios integrados en los Programas de Fomento de Empleo Agrario (PFEA) promovidos por el Ayuntamiento de su localidad no se ajustaban a los trámites y criterios establecidos en la normativa de referencia.

El promotor de la queja planteaba la misma respecto a una importante iniciativa administrativa incluida en el ámbito de las políticas activas de empleo en pro del desarrollo sostenible de las zonas rurales; resultando además que en tal iniciativa vienen cooperando ininterrumpidamente la Junta de Andalucía, la Diputación Provincial y el Servicio Público de Empleo Estatal, entidades que -cada ejercicio presupuestario- realizan aportaciones de fondos públicos para la ejecución de actuaciones de interés general en el citado municipio.

Actuaciones que van desde la realización de infraestructuras en el sector agrícola, ganadero, industrial y de servicios, y para la construcción de dotaciones de equipamientos sociales, parques o jardines; hasta la modernización de regadíos, pasando por la urbanización de polígonos industriales, o el arreglo de calles en las zonas rurales y pequeños municipios; debiendo resaltarse que la selección y contratación de los trabajadores -prioritariamente jornaleros- afectos a la ejecución de aquellos proyectos y actuaciones, han de ajustarse a las garantías y con estricto cumplimiento del procedimiento establecido en el Real Decreto 939/1997, de 20 de junio, por el que se regula la afectación al programa de fomento de empleo agrario, de créditos para inversiones de las Administraciones Públicas en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura y en las zonas rurales deprimidas.

Añadía que no se venía respetando las prioridades en favor de los perceptores de renta agraria, con responsabilidades familiares y permanencia en situación de desempleo en el año precedente.

Admitida a trámite la queja procedimos a poner en marcha las actuaciones ante los organismos administrativos correspondientes para investigar los hechos que motivaban tal reclamación.

Desde la Dirección Provincial del Servicio Andaluz de Empleo, se nos comunicaba que en el Centro de Empleo de referencia, al que estaba adscrito el referido municipio, por el mismo no se habían presentado ofertas solicitando personal -tanto cualificado como no cualificado- para cubrir puestos de trabajo en obras del Plan de Fomento del Empleo Agrario (2011-2012), pero sí comunicaban la contratación de personal para dichas obras.

Por otro lado, en la normativa reguladora de la selección y contratación de trabajadores se contempla que la misma debería solicitarse mediante oferta genérica, dirigida a la Oficina Pública de Empleo, con una antelación mínima de 15 días al inicio de las obras, considerando expresamente a los trabajadores no cualificados y beneficiarios de renta agraria como colectivo prioritario.

Por la Diputación Provincial, se nos informó que sus competencias al respecto se limitaban a la concesión de las subvenciones eventuales para gastos de material contemplados en los proyectos, siendo de la exclusiva competencia del Servicio Andaluz de Empleo y del Ayuntamiento, la selección del personal desempleado a contratar.

Por otro lado, la Dirección Provincial del Servicio Público Estatal de Empleo, nos informaba, dada la no realización de ofertas genérica a través del SAE; procedió esta Dirección Provincial, con fundamento ex arts. 9 y 11.1 y 2 del RD 939/1997, de 20 de junio, a la incoación de los pertinentes procedimientos de reintegro de las cantidades satisfechas en concepto de subvención de los proyectos pertenecientes a dicho ejercicio, siendo el estado actual, el correspondiente al desarrollo de los mismos con arreglo a lo dispuesto en el Título II de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y Resolución de 12 de abril de 2004, entre otras normas de general aplicación.

«(...) No consta en esta Dirección Provincial que haya sido detectada ninguna otra incidencia en cuanto a las contrataciones efectuadas, existiendo constancia, en cambio, de que éstas sí fueron preceptivamente comunicadas en su momento al Servicio Público de Empleo. Por otra parte, se ha verificado por el personal técnico de este Organismo que las obras se han materializado y la justificación de los gastos se ha efectuado correctamente.»

En cuanto al procedimiento que seguía el Ayuntamiento para la selección de trabajadores adscritos a obras subvencionadas con fondos destinados al PFEA, la Dirección Provincial del SEPE iba a proceder a requerir a la Corporación municipal para que informe detallada y exhaustivamente de si en el procedimiento aplicado en la referida selección, al no constar que se hubiera presentado la preceptiva oferta ante el Servicio Público de Empleo, así como si se ha observado o no, lo previsto al efecto en Real Decreto 939/1997, en cuanto a lo dispuesto en su art. 9.2 respecto de los colectivos a quienes el programa se dirige así como las prioridades en el mismo establecidas.”

Finalmente por lo que al Ayuntamiento se refiere, cabe señalar que no obtuvimos respuesta formal y expresa sobre estos extremos, sin perjuicio de constatar que la forma de seleccionar y contratar a los trabajadores con cargo al Plan de Fomento del Empleo Agrario (PFEA) viene siendo la misma que se aplicaba en el antiguo régimen del Plan de Empleo Rural (PER). Así pues, desde los años 80-90, mediante un acuerdo tácito entre el Municipio y la Administración Central (Direcciones Provinciales del INEM de la época), no se cursaban a ellas peticiones u ofertas genéricas de empleo; sino que en régimen asambleario los representantes sindicales presentes en el ámbito municipal seleccionaban y establecían una lista de trabajadores, siendo preferente la antigüedad y en menor medida circunstancias socio-económicas, con llamamientos en forma rotatoria para su contratación en las obras ejecutadas con cargo a aquellos Planes de Empleo Rural.

Al respecto de los hechos expuestos y de forma previa debimos efectuar las siguientes consideraciones:

Primera.- Marco regulador de los Programas de Fomento del Empleo Agrario (PFEA).

Se estableció en el Real Decreto 939/1997, de 20 de junio, por el que se regula la afectación al programa de fomento de empleo agrario, para inversiones de las Administraciones Públicas en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura y en las zonas rurales deprimidas.

La referida norma reglamentaria obedece al interés gubernamental de acometer, en el marco de las políticas activas de empleo, la búsqueda de la máxima efectividad en la utilización de los fondos públicos disponibles mejorando la efectividad de las inversiones que lleven a cabo anualmente las distintas Administraciones públicas, en el ámbito territorial mínimo de gestión y aplicación, los Consejos Comarcales de Empleo, tratando de llevar a cabo la ejecución y dotación de infraestructuras que posibilitaren el asentamiento de actividades productivas generadoras de empleo en aquellas Comunidades Autónomas.

En cuanto al desglose de costes salariales y materiales en los referidos proyectos de obras y servicios, su regulación se adaptó en la Comunidad Autónoma de Andalucía mediante el Decreto 226/2011, de 5 de julio, norma en la que se determinan las subvenciones a otorgar por la Junta de Andalucía a las Diputaciones Provinciales para la financiación de los costes de adquisición de los materiales de los proyectos de obras y

servicios afectos al Programa de Fomento de Empleo Agrario para el ejercicio 2011 (y siguientes).

A diferencia de la Administración General del Estado que, de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 939/1997, de 20 de junio, asume el compromiso de subvencionar los costes salariales y de cotizaciones empresariales, las Diputaciones Provinciales de Andalucía en ejercicio de las competencias de asistencia económica a los Municipios (art. 13 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía) asumen subvencionar los costes de materiales de los proyectos de obras y servicios afectos al Programa de Fomento de Empleo Agrario mediante la subvención de préstamos concertados con entidades de crédito.

Préstamos concertados, que a partir de la publicación del citado Decreto 226/2011, de 5 de julio, resultan subvencionados por la Junta de Andalucía (en parte) a las Diputaciones Provinciales, ante las dificultades de éstas para la reducción de su déficit público, lo que venía demandando la colaboración financiera de la Junta con las Diputaciones en tal sentido y para la ejecución de los Programas de Fomento del Empleo Agrario.

Segunda.- La selección de los trabajadores a contratar en el seno de los Programas de Fomento de Empleo Agrario.

En desarrollo y ejecución de los PFEA las Oficinas de Empleo seleccionarán, para ocupar puestos de trabajo no cualificados, a trabajadores eventuales agrarios afiliados al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social por cuenta ajena, en situación de alta o asimilada, con una antigüedad mínima a determinar por las respectivas Comisiones Ejecutivas Provinciales del Instituto Nacional de Empleo, y que estén inscritos como desempleados en la correspondiente Oficina de Empleo.

Las Comisiones Ejecutivas Provinciales del Instituto Nacional de Empleo, por lo que se refiere al ámbito provincial, y los Consejos Comarcales, en su respectivo ámbito de actuación, considerarán los siguientes criterios de prioridad para la selección de trabajadores, que ponderarán según las circunstancias objetivas del empleo: tener responsabilidades familiares; mayor periodo de permanencia como demandantes de empleo; no haber sido contratados en planes de empleo, en el año inmediatamente anterior en el que se realiza la selección y ser o no beneficiario de prestaciones por desempleo.

Si se tratare de la cobertura de puestos de trabajo cualificados, la Oficina de Empleo seleccionará a los trabajadores inscritos que dispongan del perfil profesional que más se ajuste al contenido de dichos puestos.

En las presentes actuaciones, constatamos que se había cumplimentado el procedimiento de coordinación interterritorial establecido en el Real Decreto 939/1997, de 20 de junio, y sus previsiones reguladoras de la contratación de personal desempleado, por las Administraciones Central, Autonómica y Provincial y que cada una en el ámbito de sus competencias y compromisos contraídos respecto del sistema aportando los fondos para personal a contratar temporalmente, llevando a cabo la gestión administrativa de los programas y planes anuales, diseñando o contribuyendo al diseño y a la ejecución de los proyectos de las obras de interés general y social, aportando fondos para los materiales, constituyendo y manteniendo en funcionamiento los Consejos referidos, órganos todos ellos con importantes competencias en la selección de proyectos, control y coordinación de ejecución de los mismos entre otras; sin que a aquellos se haya unido la Administración

Municipal, principal beneficiaria y destinataria de la cooperación, que en lo que a este particular se refiere, actúa al margen de las relaciones de coordinación.

Es por ello, que sin que por nuestra parte se pretendiera determinar y valorar el mayor o menor grado de adecuación de la actuación municipal a la de referencia, entendimos que cuando se trataba de administrar los fondos y subvenciones o ayudas - económica y/o técnica- recibidos periódicamente de la cooperación interadministrativa (Estado, Comunidad Autónoma y Provincia), resultaba obligado acomodarse en la gestión de aquellos fondos a los criterios, procedimientos y normas determinados y establecidos al respecto.

Por cuanto antecede se formularon al Ayuntamiento y a la Dirección Provincial del Servicio Andaluz de Empleo las resoluciones que a continuación se expresan:

**Recordatorio** del deber de cumplir los preceptos establecidos en el Real Decreto 939/1997, de 20 de junio, a que se ha hecho referencia.

**Recomendación:** Que por el Ayuntamiento, en aras de los principios de cooperación, coordinación, así como de sometimiento al principio de legalidad, se adopte una práctica administrativa acorde con la normativa de referencia en cuanto a la actual gestión municipal de las contrataciones laborales temporales dimantes de los PFEA y se acaten los procedimientos, criterios y reglas establecidos en el repetido Real Decreto 939/1997, de 20 de junio, a tal fin.

**Recomendación:** Que por la Dirección Provincial del Servicio Andaluz de Empleo de Sevilla se adopten las directrices e instrucciones necesarias para llevar a cabo en forma coordinada con las restantes Administraciones intervinientes, la adopción de medidas de colaboración financiera en la ejecución de Programas de Fomento de Empleo Agrario.

Atendiendo a la anterior recomendación, por el Ayuntamiento se informa que las contrataciones derivadas del PFEA se acogen en la normativa reguladora, habiéndose adoptado las instrucciones pertinentes a tal fin.

Como quiera que son múltiples las quejas que se refieren a las disfunciones del Servicio Andaluz de Empleo en relación a los diversos programas de fomento del empleo, y muy variada su casuística, destacamos aquí, por su importancia, la relativa a la política de transparencia e información de la Administración de Empleo.

Así en la **queja 11/3454**, promovida de oficio respecto a la atención a los ciudadanos y el acceso de los mismos a información obrante en los expedientes en que aparecen como interesados, por parte de los Servicios dependientes de la Consejería de Empleo (relacionada con la anterior la **queja 11/3359**, promovida a instancia de parte sobre el mismo asunto).

La actual circunstancia de crisis económica y paro ha dado lugar a que, un número muy elevado de ciudadanos, se haya visto obligado a acudir en demanda de las ayudas y servicios que desde la Administración de Empleo se ofertan.

En esta tesitura se sitúan personas individuales y entidades jurídicas. Las primeras relacionadas con el Servicio Andaluz de Empleo en demanda de empleo y actividades formativas y ante la Consejería de Empleo en relación a las distintas ayudas que convoca (Plan MENTA, PROTEJA, etc.). Las segundas, entidades públicas y privadas, que

promueven y colaboran con la Administración Autonómica en los distintos programas derivados de las políticas activas de empleo (Talleres de Empleo, Formación Profesional para el Empleo, etc.), demandando las ayudas y subvenciones al respecto.

En todos estos casos, se genera la instrucción de expedientes administrativos que como consecuencia de las distintas vicisitudes procedimentales que les pueden acontecer (requerimientos para subsanación de defectos formales, etc.), sufren diversos retrasos, lo que conlleva el interés de los promoventes en conocer y obtener información al día sobre el estado de tramitación de los mismos en cualquiera de sus fases (ya sean las de gestión administrativa, fiscalización del gasto o pago efectivo).

Tal interés, según nos exponen las personas que acuden a esta Institución solicitando nuestra intervención al respecto de esa falta de información, no es satisfecho en un elevado número de ocasiones por la Administración de Empleo, cualquiera que sea el canal o el medio por el se interesa aquella información (solicitud por escrito, llamada telefónica, fax, vía telemática, etc.).

Por las quejas e informaciones que al respecto recibimos, esta cuestión se agrava cuando los expedientes administrativos se tramitan en los servicios centrales de la Consejería de Empleo o del Servicio Andaluz de Empleo y, cuando ante la dificultad en obtener la información por las vías de acceso anteriormente citadas, en no pocas ocasiones, los interesados deciden acudir personalmente a las correspondientes oficinas con tal finalidad y –a veces- sin resultados positivos.

Las necesidades de información de estos interesados individuales o colectivos se torna de especial importancia por cuanto tratándose en muchos de estos casos de ayudas económicas vinculadas a la creación o mantenimiento de empleo, la información sobre el estado de tramitación y los tiempos administrativos resultan fundamentales para adoptar decisiones en la esfera de los mismos (temas crediticios, suspensión o extinción de actividades, etc.).

En consecuencia con lo anterior, el Defensor del Pueblo Andaluz, decidió iniciar actuaciones de oficio solicitando el informe a la Consejería de Empleo, en particular sobre estrategia informativa de la Administración de Empleo Autonómica y personas responsables de la información administrativa particular en cada Centro Directivo.

En su respuesta el Departamento nos contestaba en síntesis que en cumplimiento de lo establecido en el Art. 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, atender a la ciudadanía y garantizar el acceso a la información tanto de las personas individuales como de las entidades públicas y privadas, en relación a la tramitación de expedientes administrativos, constituye un derecho y como tal desde la Consejería de Empleo y desde el Servicio Andaluz de Empleo se vela escrupulosamente por su cumplimiento.

Añadía el informe de la Administración de Empleo, que es una condición “sine qua non” de la Administración Pública que, rige el funcionamiento transparente y diario de la Administración Autonómica, lo que engloba tanto a los Servicios Centrales de la Consejería de Empleo, como al Servicio Andaluz de Empleo y a cada Centro Directivo.

Por su parte, respecto a la segunda cuestión planteada en nuestra petición la Consejería nos informaba que en estricta aplicación de lo establecido en el Art. 4 , a) y c), del Decreto 90/1993, de 13 de julio, por el que se asignaban diversas funciones a

determinados órganos Administrativos de la Junta de Andalucía que establecen respectivamente, que son funciones de las secciones u órganos asimilados informar a los ciudadanos y orientar acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar, sin perjuicio que dichas funciones se puedan encomendar a otros órganos especializados.

En base a los referidos antecedentes, realizamos las siguientes consideraciones:

Primera.- La atención e información al ciudadano y el derecho a una buena administración.

En nuestra opinión, las situaciones descritas ponen de manifiesto una carencia de información y dificultades para tener puntual información del expediente de que se trate, situación que si bien no puede valorarse como indefensión en la tramitación de dichos procedimientos, conculca de lleno el derecho que como ciudadano privilegiado –interesado– tiene respecto al estado de tramitación de su expediente, máxime cuando la demora destaca y preside los mismos.

Lo anterior, por cuanto se pudiera vulnerar –en tales circunstancias y situaciones– todo un cuerpo normativo regulador del derecho de acceso de la ciudadanía a la información administrativa: Arts. 33, 34 y 35 de la Ley 30/1992; Art. 80 de la Ley 9/2007, de la Administración de la Junta de Andalucía, Decreto 204/1995, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas organizativas para los servicios administrativos de atención directa a los ciudadanos. Cuerpo normativo por otra parte, encargado de desarrollar a nivel de normativa básica estatal y de normativa autonómica, las previsiones constitucionalmente establecidas en el Art. 103 en relación con el Art. 105 de nuestra Carta Magna, en virtud de lo estableció en el Art. 149.1.18º de la misma, que establece y regula las bases del régimen jurídico, las del procedimiento administrativo común y las del sistema de responsabilidad de las Administraciones, siendo aplicables a todas las Administraciones Públicas.

Como norma fundamental del ordenamiento jurídico propio, el Estatuto de Autonomía para Andalucía (Art. 31) garantiza el derecho a una buena administración, que comprende el derecho de todos ante las Administraciones Públicas, a participar plenamente en las decisiones que les afecten, obteniendo de ellas una información veraz, y a que sus asuntos se traten de manera objetiva e imparcial y sean resueltos en un plazo razonable.

Por su parte, de acuerdo con los artículos 133 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y 103 de la Constitución, esa Administración debe actuar de acuerdo con una serie de principios, entre ellos, los de eficacia, eficiencia, simplificación de Procedimientos, transparencia, buena fe, protección de la confianza legítima y proximidad a los ciudadanos.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), las Administraciones públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con principios de eficacia, eficiencia y servicio a los ciudadanos, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho. Igualmente, deberán respetar en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima. En sus relaciones con la ciudadanía, además, las Administraciones públicas deben actuar de conformidad con los principios de transparencia y de participación.

Los mismos principios se recogen en el artículo 3 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, junto a otros de interés como los de responsabilidad por la gestión pública, buena administración y calidad de los servicios. El



principio de buena administración también se contempla y concreta en el artículo 5 de la misma Ley.

Segunda.- El derecho de acceso a la información en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y las Cartas de Servicios.

Se reconoce a los ciudadanos el derecho a relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos para el ejercicio de los derechos previstos en el artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como para obtener informaciones, realizar consultas y alegaciones, formular solicitudes, manifestar consentimiento, entablar pretensiones, efectuar pagos, realizar transacciones y oponerse a las resoluciones y actos Administrativos. Y además a conocer por medios electrónicos el estado de tramitación de los procedimientos en los que sean interesados, salvo en los supuestos en que la normativa de aplicación establezca restricciones al acceso a la información sobre aquéllos.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía, las Cartas de Servicios se regulan conforme a lo dispuesto en el Decreto 317/2003, de 18 de noviembre, junto con el sistema de evaluación de la calidad de los servicios.

Según lo recogido en dicho Decreto, las Cartas de Servicios constituyen un valioso instrumento dirigido, por un lado, a informar a la ciudadanía de sus derechos, de los servicios que se ofrecen y de los compromisos de calidad que asumen los órganos, organismos, unidades y entidades de la Junta en la prestación de aquellos y; por otro lado, a crear una cultura de la calidad que proporcione los instrumentos para la mejora continua de la Administración pública.

En consecuencia y considerando que en el Departamento afectado en las presentes actuaciones, las Cartas de Servicios existentes se circunscriben exclusivamente a la aprobada por Orden de 1 de julio de 2008, de la entonces Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa, respecto del Servicio de atención a la ciudadanía y, la de la Dirección Provincial de Jaén del Servicio Andaluz de Empleo, aprobada por Resolución de 11 de enero de 2010; y, estimando necesario en los momentos actuales, dado el elevado volumen de gestión de prestaciones, becas, subvenciones y ayudas que gestionan la Consejería concernida en las presentes actuaciones y el Servicio Andaluz de Empleo; considerando necesario que en todos los ámbitos competenciales del Departamento se determinen las modalidades de atención e información al ciudadano y los canales para solicitar y llevar a cabo la misma, así como la relación de servicios prestados, sus compromisos de calidad y, también los derechos de los usuarios y los procedimientos para formular sugerencias y reclamaciones, consideramos necesario que la Consejería de Economía, Innovación Ciencia y Empleo, así como el Servicio Andaluz de Empleo, cuenten con una Carta de Servicios revisada y actualizada en sus relaciones con la ciudadanía en materia de empleo.

A la vista de todo ello se formuló a la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo la siguiente Resolución:

**Sugerencia:** Que por la misma se lleve a cabo una estrategia de transparencia e información administrativa en materia de gestión de las políticas activas de empleo, tanto en el ámbito de la Consejería como del Servicio Andaluz de Empleo, que comprenda la generación y revisión de las Cartas de Servicios que correspondan.

Siendo aceptada expresamente la Resolución por la Consejería, dimos por finalizadas las actuaciones.

Un supuesto similar, en el que intervenía un mal funcionamiento del Servicio Andaluz de Empleo, lo tenemos en la **queja 12/851**, promovida en relación con ayudas al sector de trabajo autónomo, en la cual por la interesada presentó solicitud relativa a Programa de apoyo a la Trabajadora Autónoma, presuntamente desestimada. Admitida a trámite la queja, el informe de la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo nos exponía que la interesada habría presentado su solicitud valiéndose de un formulario acorde a la normativa de aplicación a anteriores convocatorias, ante la Dirección Provincial del Servicio Andaluz de Empleo.

Constaba en las actuaciones administrativas que la misma no había utilizado el aplicativo Gescontrat@ o Contrat@ para formalizar contrato a que se refería en su solicitud, requisito exigible conforme a lo establecido en el Art. 6 de la Orden de 24 de febrero de 2010, que era la que resultaba de aplicación a la referida convocatoria.

Según nos informaba el organismo de referencia, su solicitud no fue respondida expresamente debido a la acumulación de expedientes en tramitación y la falta de recursos personales, lo que motivó que se resolvieran expresamente las solicitudes que se habían estimado.

No obstante la interesada, formuló recurso de reposición ante aquella desestimación presunta, recurso que fue igualmente desestimado esta vez en forma expresa, básicamente por no haber formulado la contratación, a través de los aplicativos indicados, como exigía la Orden de convocatoria.

En sus alegaciones la interesada nos indicaba que al momento de preparar su solicitud y la documentación que debía adjuntar, siguió las instrucciones existentes en la página web de la Consejería de Empleo al respecto, y asegura que en las mismas no aparecía como obligatoria la utilización de los aplicativos antes indicados para acreditar la contratación, sino que se hacía referencia todavía a los formularios de la Orden precedente de 15 de marzo de 2007.

Añadía que en ningún momento se le había informado desde el Departamento que debería subsanar defectos en su solicitud y en el expediente como establece el Art. 35 de la Orden de 24 de febrero de 2010, que regulaba la Convocatoria, como tampoco al momento de su presentación en la respectiva oficina del Servicio Andaluz de Empleo (SAE).

Al respecto de los hechos expuestos y de forma previa debimos efectuar las siguientes consideraciones:

Primera.- Régimen jurídico de la convocatoria en cuestión.

Visto el contenido y documentación obrante en el expediente de queja y las afirmaciones de las partes, parece cuestión pacífica que la Convocatoria se regía por lo establecido en la Orden de 24 de febrero de 2010, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas públicas destinadas a fomentar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el ámbito laboral.

Por otro lado la interesada inicialmente y durante la fase de preparación de la documentación a adjuntar a la solicitud de la ayuda, consultando la página web de la Consejería de Empleo, adecuó la misma a las indicaciones en ella contenidas, que según la

propia interesada eran las relativas a la Orden de 15 de marzo de 2007; presentando por tanto la solicitud con defecto de forma.

No obstante, pese a ser lo anterior una cuestión clara y aceptada por ambas partes, conforme a las bases de la Convocatoria y, mas en concreto por aplicación de lo establecido en el Art. 35.5 de la Orden de 24 de febrero de 2010, que -según la Consejería- regía la misma, no es menos cierto que la Administración convocante, tenía la obligación de -en los casos de que la solicitud no reúna los requisitos generales exigidos o no se acompañe de la documentación específica prevista en el articulado de la propia Convocatoria- requerir a la persona o entidad interesada para que en un plazo de diez días subsanare la falta o acompañare los documentos preceptivos, de conformidad con lo establecido en el artículo 71.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y en tal sentido se refiere el apartado 5 del art. 31 de la citada Orden de convocatoria.

Lejos de requerir tal trámite de subsanación la Administración se limitó a resolver el asunto mediante la técnica del silencio administrativo, tal y como explicita en el informe dando por concluido a este respecto el procedimiento, cuando lo correcto es que dicha solicitud debería haber sido objeto de requerimiento en el sentido indicado y, caso de incumplirse el mismo, resolver sobre la inadmisibilidad de la solicitud presentada, concluyendo de este modo el procedimiento, sin entrar en el fondo del asunto.

Además, una vez subsanados los defectos de la solicitud inicial, el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), establece la obligación de la Administración de dictar en todos los procedimientos resolución expresa sobre el fondo del asunto y notificar la misma.

Segunda.- Del derecho a una buena administración y los principios rectores de la actuación administrativa a que se le informara por la oficina del Servicio Andaluz de Empleo.

La actuación incorrecta de la Administración del Servicio Andaluz de Empleo (no informándole, no requiriéndole la subsanación) no puede acarrear el perjuicio sobre la interesada, que con anterioridad a la solicitud había formalizado el contrato de interinidad con la sustituta.

Como norma fundamental del ordenamiento jurídico propio, el Estatuto de Autonomía para Andalucía (Art. 31) garantiza el derecho a una buena administración, que comprende el derecho de todos ante las Administraciones Públicas, a participar plenamente en las decisiones que les afecten, obteniendo de ellas una información veraz, y a que sus asuntos se traten de manera objetiva e imparcial y sean resueltos en un plazo razonable.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), las Administraciones públicas deberán respetar en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima y en sus relaciones con la ciudadanía, deben actuar de conformidad con los principios de transparencia y participación.

Los mismos principios se recogen en el artículo 3 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, junto a otros de interés como los de responsabilidad por la gestión pública, buena administración y calidad de los servicios. El principio de buena administración también se recoge y concreta en el artículo 5 de la misma Ley.

A la vista de todo ello, formulábamos a la Dirección General del SAE la siguiente Resolución:

**Recordatorio** de los deberes legales contenidos en los preceptos que han sido transcritos.

**Recomendación 1:** Necesidad de que por la Administración se dé respuesta, a cuantas solicitudes sean formuladas por los ciudadanos a la mayor brevedad posible y en todo caso con sujeción a las Convocatorias, Ley del procedimiento administrativo, habilitando los plazos para subsanación de errores, defectos o falta de documentación, conforme a las previsiones de la convocatoria respectiva.

**Recomendación 2:** Respecto de la concreta relación jurídico individual de la interesada en las presentes actuaciones, se retrotraigan las mismas al momento de presentación de solicitud y documentación y, teniendo por subsanada la solicitud, se continúe su tramitación, resolviendo sobre el fondo del asunto.

De la contestación a nuestro posicionamiento, el citado Centro Directivo se desprendía discrepancia técnica en orden a la aceptación de la Resolución formuladas por esta Institución, al entender que por la Dirección Provincial, de oficio y como un error subsanable se tomó en consideración la solicitud presentada en modelo no vigente, dando curso a la misma como si hubiere sido presentada en base a la Orden de 24 de febrero de 2010.

Considerando -eso sí- que la irregularidad producida consistía en la falta de formalización del contrato -adjunto a la solicitud- mediante los aplicativos informáticos debidos, requisito éste "sine qua non"; sin que resultare -por tanto- factible el retrotraer las actuaciones.

Por último, en el expediente de **queja 12/2939**, (ya citada por cuanto a su iniciación en informe anual anterior) tuvimos ocasión de tratar el recurrente tema del silencio administrativo, en cuestiones atinentes a las políticas activas de empleo ámbito formación y becas y ayudas concedidas para compensar gastos a los beneficiarios.

En ella, el interesado manifestaba que en relación con Becas de Formación (Convocadas y concedidas en su día por el Servicio Andaluz de Empleo) no le habían abonado los importes de las correspondientes a los cursos de Prevención de Riesgos Laborales y Primeros Auxilios y de Instalador de Climatización, ambos cursos finalizados, y como quiera que no se le contestaba, reiteró su petición sin que se le hubieren abonado las cantidades concedidas como beca y sin que se le respondiera a sus peticiones de información y de pago.

Solicitado el correspondiente Informe inicialmente de la Dirección Provincial del Servicio Andaluz de Empleo, ésta nos comunicaba lo siguiente:

*"En la observación del expediente administrativo se ha comprobado que va a dictarse en su momento una resolución administrativa de reconocimiento del derecho solicitado por el interesado, estando únicamente pendiente para que pueda ser notificada tal resolución, al ser un expediente de naturaleza económica, de la incorporación del presupuesto correspondiente en el presente ejercicio de 2012, hecho que a la fecha todavía no se ha producido. (...).*

*No obstante lo anterior ha de participarse que el retraso existente en la tramitación de las ayudas derivadas de la realización de las acciones formativas por el alumnado al que van dirigidas, se debe a la conjugación de la gran cantidad de expedientes de ayudas de igual naturaleza para los recursos personales que pueden destinarse a dicho fin.”*

Como de la respuesta recibida no se desprendería que se notificara al interesado decisión alguna formulamos Resolución en base a las siguientes consideraciones sobre el régimen jurídico aplicable a la situación de falta de respuesta y principios de actuación administrativa:

Única.- De la obligación de resolver a cargo de la Administración Pública y del derecho de la ciudadanía a una buena administración.

El artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), establece la obligación de la Administración de dictar en todos los procedimientos resolución expresa sobre el fondo del asunto y notificar la misma, sin perjuicio de que en el procedimiento intervenga prescripción, renuncia, caducidad o desistimiento, o bien la desaparición sobrevinida de su objeto, pues cuando concurren estas circunstancias habrá de dictarse dicha resolución en tal sentido.

El principio de buena administración también se recoge y concreta en el artículo 5 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, sobre la base de la concurrencia de los derechos de la ciudadanía a la proporcionalidad de los actos administrativos; a un tratamiento equitativo, imparcial y objetivo; a la participación y acceso a los procedimientos; a la resolución de sus asuntos en un plazo proporcionado y razonable, etc.

A la vista de todo ello formulamos a la Dirección Provincial del SAE la siguientes resoluciones:

**Recordatorio** de los deberes legales contenidos en los preceptos que han sido transcritos.

**Recomendación** concretada en la necesidad de dar respuesta, a la mayor brevedad posible, al escrito de solicitud de información formulado por la persona interesada.

Como quiera que se había producido el traspaso de competencias en materia de formación profesional para el empleo a la Consejería de Educación, por la Dirección General de Formación Profesional, se comunicaba que se había dado curso al pago requerido.

## 2. 6. 2. Mediación en conflictos laborales.

A lo largo del ejercicio de 2013, han sido diversos las quejas presentadas por conducto de trabajadores -o de sus representaciones sindicales- de empresas incursas en conflictos colectivos, especialmente con ocasión de expedientes de regulación de empleo (ERE) extintivos total o parcialmente de las relaciones laborales, evento laboral que desgraciadamente viene estando cotidianamente presente en el ámbito laboral andaluz, como consecuencia de la crisis económica.

Como quiera que se tratan mayoritariamente de empresas privadas sobre las que esta Institución tiene notablemente limitada sus posibilidades de fiscalización, toda vez

que se ha suprimido el trámite de autorización de la Autoridad Laboral (actuales Delegaciones Territoriales de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo), caso de desacuerdo entre las partes empresariales y los trabajadores, solamente queda la vía jurisdiccional social para dirimir la suerte del conflicto, todo ello como consecuencia de la reforma laboral operada por la Ley 3/2012, de 6 de julio, y el Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre, por el que se regula el Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y de reducción de jornada.

Aún con este escaso margen de intervención (máxime cuando la práctica totalidad de estos conflictos culminan con su planteamiento en sede jurisdiccional) han sido diversos los casos que se nos han trasladado, con desigual resultado de nuestra intervención, como son los relativos a los expedientes de **queja 13/2227** relativo al expediente de regulación de empleo promovido por el Ayuntamiento de Jerez, **queja 13/4901** y **queja 13/4902** relacionada con el conflicto laboral de trabajadores despedidos del denominado Plan INFOCA y **queja 13/6012** relativo a la Policía Local del Ayuntamiento de Lebrija.

En relación a los conflictos residenciados en el sector privado, un supuesto particular lo tenemos en la **queja 13/5873**, relativa al ERE de los trabajadores dedicados a tareas de mantenimiento en la Base Aérea de Morón de la Frontera (Sevilla), dependientes de la empresa norteamericana Vinnell, Brown & Root, sobre los que por segunda vez se veían afectados por un despido colectivo que afectaba a 66 empleados de la misma, justificado por la empresa en base a causas productivas que desde la perspectiva sindical no resultan reales ni justificadas.

Otro supuesto ajeno al ámbito público lo tenemos en la **queja 13/4221**, queja que por su singularidad destacamos en este informe, que giraba en torno al conflicto de los trabajadores de la planta de Roca Sanitario SA, de Alcalá de Guadaíra (Sevilla), en la que el Defensor del Pueblo Andaluz reunido en la sede institucional con el Comité de Empresa de Roca Sanitario S.A., del centro de trabajo de Alcalá de Guadaíra (Sevilla) y los representantes sindicales de UGT y CCOOO del sector, en relación con la situación de los trabajadores tras la sentencia de la Audiencia Nacional, en la que declaraba nulos los despidos derivados del Expediente de Regulación de Empleo extintivo, que suponía el cierre de la fábrica (centro de Alcalá de Guadaíra) y la pérdida de 227 puestos de trabajo.

En el relato de las cuestiones que nos manifestaron los representantes de los trabajadores, significamos la petición que nos dirigieron para abordar una actuación mediadora ante la situación que les afectaba por un lado, respecto a la ejecución de la sentencia dictada y, por otro lado, respecto a lo anunciado por la empresa —y ya comunicado a los sindicatos— de presentar un nuevo expediente de regulación de empleo (ERE), a cuyos efectos las centrales sindicales habían sido convocadas aproximadamente, en Madrid, donde se les haría entrega de la memoria explicativa del nuevo ERE y daría curso al comienzo de las negociaciones.

Asimismo, los trabajadores solicitaron el amparo institucional frente a la reiterada vulneración de los derechos de los trabajadores por la empresa que, tras siete EREs, incumplía el compromiso de mantenimiento del empleo que adquirió en ocasiones anteriores con la Junta de Andalucía y los propios trabajadores.

Sin embargo, ante esta concreta petición de realizar una labor mediadora informamos al Comité de Empresa que, en todo caso, la sustanciación de dicha intervención se hacía depender de la previa aceptación de las partes implicadas.

Por ello, y conforme al compromiso adquirido con los trabajadores, iniciamos las actuaciones oportunas ante la empresa Roca Sanitario S.A., y en su caso, ante la Dirección Gerencia de Roca Corporación Empresarial S.A., así como ante autoridades y entidades públicas que, en sus respectivos ámbitos competencial pudieran colaborar a devolver la actividad al centro de trabajo de Alcalá de Guadaíra y la readmisión de los trabajadores – aproximadamente en número de 100- que se incorporarían de forma inmediata.

Y, con ello, se daría cumplimiento a la resolución judicial dictada por la Audiencia Nacional que, estimando las demandas de los afectados, declaró la nulidad del despido colectivo acordado por la empresa, condenando esta por la readmisión de los trabajadores y el reinicio de la actividad en el centro de Alcalá de Guadaíra.

Por todo ello, dimos traslado de la petición de mediación de los trabajadores a los responsables de Roca Sanitario SA, con la finalidad de que nos comunicasen su posicionamiento expreso al respecto y al objeto de favorecer el acercamiento y diálogo entre las partes y, en su caso, la búsqueda de una solución positiva para con la reapertura del centro de trabajo.

De entre las actuaciones llevadas a cabo por este Comisionado, a instancias de los trabajadores, solicitamos la colaboración de Roca Sanitario SA, que a través de la Gerencia de Roca Corporación Empresarial S.A., nos facilitó detallada información en relación con el conflicto laboral de dicho centro de trabajo, del que merece la siguiente reseña:

*“(...) El análisis y negociación de la situación empresarial y económica que ha obligado a esta empresa a adoptar las medidas que se discuten, se halla en estos momentos tramitándose, como es preceptivo, conforme al R.D. 1483/201,2 de 29 de octubre y demás legislación de aplicación.*

*Debe usted saber que la empresa ha trabajado siempre –hasta la extenuación de los recursos- para alcanzar una resolución de un conflicto que tuviera el menor impacto en las personas afectadas. Con este fin ha llegado a duplicar las condiciones de indemnización establecidas en la ley o a proponer un plan de recolocación en otras plantas productivas, además de otras medidas. Del mismo modo en el mes de febrero aceptamos la propuesta de un mediador designado por el Ministerio de Empleo a solicitud de ambas partes, que no fue aceptada por la representación Sindical.*

*También es de destacar que de los 436 trabajadores afectados en todos los centros, 336 de ellos han llegado a un acuerdo individual con la Empresa.”.*

Desde la Institución se siguió con especial atención la fase final del proceso y con la confianza de que el mismo tuviera el menor impacto en las personas afectadas, como así mismo nos manifestaba en su informe y que, finalmente, la dirección y los representantes sindicales de los trabajadores, alcanzaron un acuerdo que atenuaba los efectos que tenía sobre la plantilla el cierre de las fábricas de Alcalá de Henares (Madrid) y Alcalá de Guadaíra (Sevilla), contemplados en el último ERE presentado por la empresa.

Finalmente, con la incorporación, de un total de 16 trabajadores procedentes de la planta de Alcalá de Guadaíra (Sevilla) de Sanitarios Roca, en la planta de Burgos, en cumplimiento del acuerdo sobre el expediente de regulación de empleo (ERE), pudimos dar por concluidas las actuaciones.

Otro supuesto lo tenemos en la **queja 13/511** en la que los representantes de los trabajadores y por la propia dirección gerencia de la empresa oleícola, se nos exponía cómo a consecuencia de las exigencias que la Administración municipal venía planteando a la propiedad de la empresa, se podrían ver afectados por el cierre de las instalaciones y se les abocaba a una situación de riesgos para el mantenimiento de los puestos de trabajo de unas cuarenta personas y, por ello, solicitaban la intervención del Defensor del Pueblo Andaluz.

Por los representantes de los trabajadores y por la dirección gerencia de la empresa referida se nos informaba que, con la intención de salir de tan problemática situación, habían venido interesando del Ayuntamiento y, de las Administraciones públicas con competencias sectoriales al respecto de la referida instalación industrial, su intervención con objeto de regularizar y legalizar la maquinaria precintada – por aquellas fechas- por el Ayuntamiento; para autorizar la instalación de un filtro depurador de gases; y para realizar el traslado de la empresa a otro lugar más idóneo.

Con ese objetivo, la empresa habría presentado "Proyecto de regularización de la maquinaria", con la finalidad de no poner en riesgo los puestos de trabajo y generar -por otra parte- actividad económica que le permitiría financiar y costear la instalación del filtro una vez autorizado.

Finalmente añadían que la citada empresa había presentado "Proyecto de Actuación en Suelo no Urbanizable" para trasladar la actividad a otro paraje, en el mismo Término Municipal, toda vez que en lugar colindante a otra finca a la que se pretendía el traslado de la misma inicialmente, fue objeto de declaración -por la Consejería competente en materia de Cultura- como Bien de Interés Cultural.

Ante dicha solicitud de mediación, nos dirigimos al Ayuntamiento solicitando se manifestara sobre la posibilidad o disponibilidad de la Administración municipal, para en aras de la defensa de los intereses generales del Municipio y, para tratar de conciliar los derechos e intereses en juego, estudiar posibles medidas de levantamiento de paralizaciones o medidas y órdenes de ejecución alternativas a las cuestionadas y objeto de contradicción, con el fin de autorizar el funcionamiento transitorio o temporal de la actividad en su ubicación actual, y su posterior traslado a otro lugar más adecuado en el futuro.

La Administración Municipal en informe de los Servicios Técnicos remitido por la Alcaldía- nos indicaba expresamente que: *“Las posibilidades a que se refiere [el Defensor del Pueblo Andaluz] ya han sido estudiadas, como se puede comprobar en los expedientes incluidos en los anexos”*.

Hasta tal punto la situación de controversia sobre el fondo del asunto era tal que el problema está siendo objeto de tratamiento en sede jurisdiccional en diversas ocasiones durante los últimos años, con diversos pronunciamientos y resoluciones, así:

Por todo lo anterior, y dada la existencia de múltiples conflictos residenciados en sede jurisdiccional, que en orden a la tramitación del expediente, formulamos pronunciamiento incidental desistiendo de continuar la intervención mediadora que se evidencia como no aceptada por ninguna de las partes (Administración y empresa).

Por cuanto antecede, dimos por finalizadas las actuaciones, exhortando a las partes que intervienen en el procedimiento administrativo de referencia, al consenso y al entendimiento dentro del marco del Ordenamiento jurídico constitucional, en aras de la



defensa de los intereses del Municipio y de la mejor y mayor protección y tutela de los recursos medioambientales.

Por último en la **queja 13/4902**, (posteriormente acumulada a la queja 13/4948), relativa a los despidos de trabajadores del Plan Infoca y constitución de la Bolsa de Trabajo Temporal, estos instaban la actuación mediadora de esta Defensoría ante la Agencia Andaluza del Medio Ambiente y Agua –AMA- respecto a la situación laboral en la que se encuentran los afectados, personal que ha trabajado en varias campañas pasadas de INFOCA y que, no fueron llamados la campaña de 2012 ni a la de 2013.

Los trabajadores expusieron en dicha reunión que se encontraba pendiente de hacer pública la Bolsa de Empleo para realizar contrataciones; asimismo indicaron que actualmente estarían prestando servicio personal sin experiencia con los riesgos que ello supone tanto para el monte, como para el resto del personal.

Por otro lado, alegaron que los trabajadores que integran el grupo (94), se consideran laborales-fijos discontinuos del INFOCA pero que cuando fueron despedidos el año anterior, no formularon reclamación contra sus despidos por confiar en las promesas de la empresa.

Producto de la mediación de esta Institución se alcanzó un principio de acuerdo entre la citada Agencia y los trabajadores, que posteriormente tendría que ser ratificado en las respectivas asambleas de los trabajadores.

Desde la Institución, que observó una buena disposición por ambas partes, se confiaba que las medidas acordadas pusieran fin a la huelga de los trabajadores, al tiempo de que efectuaría un seguimiento del cumplimiento de las medidas y, de manera especial, sobre redacción del nuevo Convenio Colectivo de la empresa.

Dicho acuerdo, una vez ratificado por las respectivas asambleas de trabajadores de las distintas provincias andaluzas, puso fin a las acciones que venían realizando los trabajadores, (entre ellas, la huelga de hambre que mantenían parte de los trabajadores).

Los compromisos adquiridos por los comparecientes ante esta Institución, se concretan para la agencia pública en los siguientes:

- La constitución de la Bolsa de Empleo, a nivel regional y provincial, para atender las necesidades que precise la empresa por causas de sustituciones y enfermedad, mediante “interinidades”.
- Dichas Bolsas serán publicadas en la web de la empresa, para conocimiento y seguimiento de todos los integrantes.
- La Bolsa de Empleo no será eliminada en el próximo Convenio Colectivo.
- Facilitar al colectivo integrado en la Bolsa de Empleo la posibilidad de adquirir formación especializada, a cuyos efectos se considerará personal en activo de la empresa, y que podrá ser de utilidad (la formación) para los procesos selectivos de acceso a la empresa.
- La empresa, en la medida de que el dispositivo del Plan INFOCA se encuentra cubierto, evitará la movilidad funcional.

Por parte de la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz, se comprometía a realizar el seguimiento de los compromisos adquiridos por las partes y, de manera especial, sobre los contenidos del nuevo Convenio Colectivo de la empresa pendiente de futura negociación.

En cumplimiento de nuestro compromiso de seguimiento del acuerdo adoptado, este Comisionado tuvo conocimiento, del acuerdo suscrito con los sindicatos UGT, CCOO y CSIF, por el que había quedado configurada la Bolsa de Trabajo de Infoca formada por trabajadores que cuentan con experiencia en el Dispositivo y cumplen los requisitos establecidos en el acuerdo.

### 2. 6. 3. Las ayudas sociolaborales a los trabajadores de empresas en crisis.

En este apartado conviene resaltar que se ha producido una amplia regulación en esta materia tanto a nivel autonómico (Decreto-ley 4/2012, de 16 de octubre), como a nivel estatal en los Reales Decretos 908/2013, de 22 de noviembre, sobre concesión de ayudas extraordinarias a trabajadores afectados por procesos de reestructuración de empresas, y 3/2014, de 10 de enero, de concesión de ayudas previas a la jubilación ordinaria en el Sistema de Seguridad Social, a trabajadores afectados por procesos de reestructuración de empresas.

A finales del año 2012, tuvimos ocasión de comprobar la incidencia en los expedientes de ayudas sociolaborales derivados de la situación de quiebra de compañías aseguradoras de empresas de sectores en crisis y la suspensión temporal de los pagos de prestaciones a sus beneficiarios en las repetidas quejas recibidas (**queja 12/2765, queja 12/4543, queja 12/6485, queja 12/4688**).

La situación que en las mismas se nos exponía, parecía haber entrado en vías de solución tras la aprobación por el Gobierno Autonómico del Decreto-ley 4/2012 habiéndose además ampliado el elenco de personas beneficiarias, con ocasión de la aprobación parlamentaria de la Ley 5/2012, de 26 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2013, cuya Disposición Adicional Sexta, modificó en ese sentido el citado Decreto-Ley.

La decidida vocación de la normativa que introdujo el Decreto Ley 4/2012, de 16 de octubre, de constituir un nuevo régimen jurídico que sirviera para superar el régimen normativo anterior y asumir los compromisos adquiridos en aplicación del mismo, se evidenciaba en la aplicación a los extrabajadores/as que fueron beneficiarios de ayudas sociolaborales instrumentadas a través de contratos de seguro colectivo de rentas (Delphi, Santana Motor, afectados por la liquidación de Apra -Leven, sector bodeguero, minería, etc.) y por la derogación expresa que venía a efectuar de las Órdenes de convocatoria de este tipo de ayudas sociolaborales, del 1 de abril de 2011, de 13 de marzo de 2012 y de 16 de marzo de 2012 por la que se modificó la anterior.

En el Informe Anual del ejercicio 2012, considerábamos que aquel nuevo instrumento normativo resultaba acorde con el principio de legalidad, puesto que por su contenido material traía causa de la previsión incluida en art. 148,1.13º de la Constitución que atribuye a las Comunidades Autónomas el fomento del desarrollo económico en el marco de objetivos fijados en la economía nacional.

Igualmente, se considera respetuosa la aprobación del citado Decreto -Ley 4/2012, de 16 de octubre con los principios constitucionales establecidos en el art. 103.1 de la Constitución y en el art. 133.1 del Estatuto de Autonomía, de servir con objetividad a los

intereses generales (dado el amplio abanico de destinatarios individuales de la norma y de sectores y empresas afectadas).

Por último, consideramos que el régimen jurídico establecido en el Decreto-Ley 4/2012, de 16 de octubre, no incidía en forma negativa, ni entraba en colisión con el régimen de ayudas sociolaborales individuales que se venían o aplicando desde convocatorias de años anteriores. Es más, en nuestra opinión, los contratos de seguros colectivos resultaban compatibles con aquellos compromisos, en su día, contraídos por la Administración Autonómica, por una parte y, con los contraídos -como mejoras complementarias- entre los colectivos trabajadores y empresas Aseguradoras y con la Seguridad Social, sobre la base de las previsiones establecidas en el Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones; siempre que al momento de formular los compromisos y suscribir los correspondientes contratos y planes de prestaciones complementarias no se hubieran producido lesiones o causado detrimento al principio de no discriminación, entre los trabajadores afectados.

Pues bien en aquel estado de cosas, ya en el ejercicio de 2013, comenzamos a recibir nuevamente quejas promovidos a instancia de extrabajadores de las diversas empresas y de los sectores afectados por la crisis económica y que habían procedido a realizar, a consecuencia de ello, expedientes de regulación de empleo en sus respectivas plantillas, señalándose en aquellas quejas como principal motivo de las mismas el retraso en los procedimientos establecidos por el Decreto-Ley 4/2012, para la novación de las pólizas y en la asunción de los compromisos de pago de primas a las compañías Aseguradoras por parte de la Junta de Andalucía.

En concreto reseñamos los expedientes de **queja 13/717; queja 13/3427; queja 13/3431; queja 13/3441; queja 13/4126; queja 13/4232; queja 13/4363; y queja 13/5610.**

Admitidos a trámite, recabamos información de la Dirección General de Relaciones Laborales, de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, sobre cuál fuere la situación al respecto y sobre las previsiones de cara a la normalización de la asunción de los compromisos de la Administración Autonómica y del pago de las correspondientes primas, así como de la regularización de pago a los extrabajadores/as y beneficiarios de las ayudas referidas.

En su respuesta, la Dirección General indicada, contestaba como consta seguidamente:

*(...) Con fecha de 15 de enero de 2010, se aprueba expediente de regulación de empleo nº ..., para la extinción de los contratos de trabajo 43 ex trabajadores y ex trabajadoras mayores de 55 años a fecha aprobándose simultáneamente.*

*Mediante Resolución del entonces Director General de Trabajo la concesión de una ayuda sociolaboral excepcional individual a cada uno de los ex trabajadores de (...), incluidos en el ERE (Nº...), la cual está ligada a la extinción de sus contratos y articulada como prejubilaciones, materializadas éstas, en la póliza suscrita con la compañía aseguradora ... con número de póliza (nº ...). En esta póliza, en la que había un compromiso de financiación por parte de la entonces Dirección General de Trabajo, no se había pagado nada.*

*Que tras la entrada en vigor del Decreto-ley 4/2012, de 16 de octubre, la compañía aseguradora ... presenta con fecha 19 de noviembre de 2012, solicitud de novación de póliza que afecta al colectivo.*

*Remitiéndose a la empresa actuarial las propuestas de novación presentadas de 10 pólizas referenciadas en el artículo 3.2 del Decreto-ley 4/2012.*

*(...) En la actualidad se ha tramitado y fiscalizado el compromiso de gasto (AD) por parte de la Intervención Delegada de esta Consejería, por un importe total de 9.345.748,53 euros.*

*Con fecha de 24 de octubre de 2013, ha tenido entrada en el registro auxiliar de esta Consejería la documentación necesaria para tramitar el pago de la anualidad 2013. Una vez analizada dicha documentación, se ha detectado y comunicado a (...aseguradora) error material en la misma, relativo a ausencia de datos en el flujo de rentas correspondientes a algunos beneficiarios, esto debe ser objeto de subsanación por parte de (...aseguradora) , estando aún pendiente de la presentación del Suplemento nº 1 de la póliza con los flujos de rentas ya correctos, debidamente firmado por la compañía aseguradora, así como por el tomador de la póliza: la Asociación Antiguos Empleados. Dicha documentación es necesaria e imprescindible para poder tramitar y fiscalizar el pago.*

*Por otra parte, le informamos que la aseguradora (...) suspendió en el mes de septiembre de 2012 el pago de rentas derivadas de la póliza de los ex trabajadores beneficiarios de la misma. No obstante, mediante gestiones con dicha compañía aseguradora, se consiguió que en enero de 2013, se pagasen las rentas pendientes de abonar relativas a los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2012. Suspendiendo [la Aseguradora] , posteriormente en el mes de febrero de 2013, sin previo aviso, nuevamente el pago de rentas hasta la fecha. A este respecto, se han mantenido distintas reuniones y contactos al más alto nivel con [la aseguradora y entidad financiera] a fin de desbloquear esta situación de impago hasta tanto no se resuelva el expediente administrativo de novación.*

*No obstante, según información que nos ha facilitado... [la Aseguradora], el pasado día 24 de octubre se acordó por esta aseguradora, una vez fiscalizado el gasto y dictada resolución por la Dirección General de Relaciones Laborales, adelantar 6.000 euros a aquellos beneficiarios de la póliza que tenían que haber percibido ya rentas derivadas de la misma y se procedería a la liquidación de los atrasos que correspondan a cada trabajador en el momento en que la Junta de Andalucía materialice el pago correspondiente a la anualidad 2013."*

Como quiera que en la forma indicada el anterior informe de la Administración de empleo, se estaba procediendo a la revisión y ajuste de los importes de algunas de las pólizas inicialmente suscritas y puesto en marcha un procedimiento verificación de los proyectos económicos presentados de cada una de las pólizas referenciadas y previstas en el ámbito del Decreto Ley 4/2012, de 16 de octubre, previo pago a los extrabajadores/as y beneficiarios de tales ayudas, dimos por finalizadas las actuaciones al respecto, al considerar que se estaba tratando de solucionar el expediente en forma acorde a los intereses generales y a la protección del erario público.

No obstante, periódicamente hacemos un seguimiento de la situación, solicitando al citado Órgano Directivo su colaboración, para que se nos mantenga informados y se nos acredite cuál sea el estado de tramitación en el que se encuentren las actuaciones para la revisión, novación y pago de las ayudas sociolaborales referidas, con objeto de constatar si se produce algún retraso injustificado y significativo e igualmente información sobre previsión o planificación temporal con compromisos de pago de las primas a las aseguradoras y en consecuencia de las ayudas a las personas beneficiarias.

## **2. 7. Seguridad Social.**

La importante reforma que se introdujo en nuestro sistema de Seguridad Social por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social, alcanzó a distintos parámetros configuradores de las prestaciones del mismo, y de modo especial a la pensión de jubilación, argumentándose dicha reforma en los índices demográficos y datos de evolución de la economía española de aquellos momentos.

Así pues, se modificaron, entre otros aspectos, el régimen jurídico de la pensión de jubilación en lo que respecta a la edad de acceso a la misma, el cálculo de la base reguladora y la escala que determina el número de años cotizados necesarios para alcanzar el cien por cien de la base reguladora, así como el acceso a las modalidades de jubilación anticipada y parcial.

Posteriormente, por Real Decreto-Ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo, se modifica la regulación de la jubilación anticipada y de la jubilación parcial, vinculando la edad de jubilación a los aumentos de la esperanza de vida, racionaliza el acceso a los planes de jubilación para los casos de aplicación de coeficientes reductores por edad en el momento del hecho causante.

Pues bien, a finales de 2013 se acomete de nuevo una importante reforma del actual marco de este sistema mediante la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social, de nuevo con el argumento de la elevación prevista de la esperanza de vida y bajas tasas de natalidad de la población española, como riesgos a los que se enfrenta nuestro sistema de pensiones, especialmente la denominada «tasa de dependencia», es decir, el número de personas que perciben pensiones por cada persona ocupada, y por otra parte los riesgos derivados de la intensa crisis económica y paralela aparición de déficits en las cuentas de la Seguridad Social.

La disposición adicional quincuagésima novena al texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio (adicionada por la citada ley 27/2011, prevé que el Gobierno, en caso de proyectar un déficit en el largo plazo del sistema de pensiones, revise el mismo aplicando de forma automática el factor de sostenibilidad) introduce en nuestro sistema la figura del factor de sostenibilidad, y, según la cual, con el objetivo de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas del mismo y garantizar su sostenibilidad, a partir de 2027 los parámetros fundamentales del sistema se revisarán por las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población en el año en que se efectúe la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027, revisiones que se establecen con una periodicidad de cinco años.

Por otro lado, la citada Ley 23/2013, siguiendo la recomendación del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo (aprobado por el Congreso de los Diputados el 25 de enero de 2011), modifica el sistema de revaloración establecido desde 1997, introduciendo el factor de sostenibilidad, instrumento que permite, a través de una determinada fórmula matemática, vincular el importe de las pensiones de jubilación a la evolución de la esperanza de vida de los pensionistas, aplicándose a las pensiones que se causen a partir del año 2019.

En lo que a Andalucía se refiere merece destacarse la decisión gubernativa de restablecer para el año 2014, las ayudas sociales de carácter extraordinario, a favor de las personas preceptoras de pensiones por jubilación e invalidez no contributivas y del Fondo de Asistencia Social así como para las beneficiarias del Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos (Decretos 239 y 240/2013, de 27 de diciembre), atendiendo que el bajo nivel de rentas de estos colectivos unido a las actuales circunstancias de persistente crisis económica, sitúan a estos colectivos en riesgo de exclusión.

En la **queja 12/6676**, el interesado exponía que habiendo solicitado una Pensión No Contributiva de jubilación con fecha 29 de junio de 2012, no recibía ningún tipo de resolución.

Nos instaba que supervisáramos la tramitación por la Administración de su expediente, dada la difícil situación económica en que se encontraban él y su familia, tanto la esposa como el propio interesado estaban en paro, sin percibir ninguna clase de prestaciones, habiéndole sido cortado el suministro de luz y lo peor, tenían que teniendo que afrontar el pago de hipoteca suscrita sobre su vivienda por un hijo suyo en garantía de préstamo para adquisición de la de éste.

Admitida a trámite la queja y solicitado informe de la entonces Delegación Territorial de Salud y Bienestar Social en Sevilla la cual nos informaba que a la llegada de nuestra petición de informe, ya había dictado Resolución en el expediente, reconociendo la pensión de jubilación no contributiva, estableciendo su cuantía (5.007,80 Euros), pagadera en 14 mensualidades y con un incremento del 2%, para el ejercicio de 2013. Abonado igualmente a la parte interesada los atrasos desde la fecha de presentación de su solicitud (2.444,28 Euros).

En consecuencia y considerando solucionado el asunto, dábamos por finalizadas nuestras actuaciones.

## II.- URBANISMO, OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES.

### 1. Introducción.

El Decreto del Presidente 4/2013, de 9 de Septiembre, de la Vicepresidencia y sobre Reestructuración de Consejerías, creaba la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, separando estas competencias de la, hasta entonces, Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, que pasa a denominarse Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural. No obstante, a nivel de organización territorial y provincial, se crean las Delegaciones Territoriales de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente.

De acuerdo con las competencias que se otorga el Decreto 142/2013, de 1 de Octubre, por el que se establece la estructura orgánica de la nueva Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, éstas vienen a coincidir con el ámbito material que, dentro de la organización interna de esta Institución, le corresponde al Área de Sostenibilidad. Ello, por cuanto asume las competencias en materia de medio ambiente, agua, planificación, ordenación, desarrollo territorial y urbanismo.

Con independencia de que, lógicamente, esta Institución respeta, como no puede ser de otra manera, las decisiones que sobre organización y estructura se pueden adoptar en el ámbito de la administración autónoma, sí queremos poner de manifiesto que, al menos desde la óptica de la organización interna de esta Institución, la intervención en torno a la protección del medio ambiente, la gestión del agua y, desde ésta, de su ciclo integral, así como la planificación, ordenación y desarrollo territorial y urbanístico tiene, más que íntima relación, una interdependencia absoluta, siendo así que no es posible establecer políticas públicas sobre cualquiera de esos ámbitos sin adoptar una perspectiva integral sobre las consecuencias que, territorialmente, tiene la decisión pública que tomemos en materia de ordenación del territorio, gestión del agua, medio ambiente, etc.

Así lo viene entendiendo esta Institución y, por ello, a primeros del año 2013, se creó el Área de Sostenibilidad como exteriorización de esa visión que defendemos para afrontar las intervenciones que se realicen en el medio físico de Andalucía.

Junto a estas materias, también se incluyen otras que quedan interrelacionadas con el uso racional de los recursos naturales y la necesidad de dar respuesta a las necesidades de la sociedad. Nos referimos a los transportes y las obras públicas, cuya innegable incidencia en el medio físico obliga a que sean materias contempladas, no obstante su dificultad, con criterios de sostenibilidad.

En lo que se refiere a la colaboración de las Administraciones Públicas, ha sido necesario, conforme a la exigencia de la legislación reguladora de la Institución, declarar la siguiente actitud entorpecedora a la labor de esta Institución:

\* Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Lora del Río (Sevilla): Nos dirigimos a la citada autoridad con ocasión de la **queja 11/5600**, planteándole la denuncia que realizaba el presidente del consejo rector de una sociedad cooperativa andaluza por las dificultades que estaba teniendo la cooperativa, debido a retrasos e incumplimientos que atribuía al Ayuntamiento, para poder dar comienzo a la construcción de un importante número de viviendas en el municipio.

Sin embargo, a pesar de nuestras actuaciones, no recibimos respuesta alguna, por lo que tuvimos que proceder a declarar la actitud entorpecedora del Alcalde-Presidente

del Ayuntamiento de Lora del Río, que fue publicada en el BOPA de 21 de Junio de 2013, pág. 20.

A continuación, se destacan las resoluciones dictadas por el Defensor que no han obtenido la respuesta colaboradora de las Administraciones Públicas a tenor del art. 29.1 de la Ley del Defensor del Pueblo Andaluz:

- Resolución relativa al asfaltado de calles en una urbanización situada en suelo no urbanizable, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Benaocaz (Cádiz) en el curso de la **queja 08/2568**.

- Resolución relativa a la pasividad municipal ante las denuncias por infracciones urbanísticas, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Espejo (Córdoba) en el curso de la **queja 08/3347**.

- Resolución relativa a la pasividad municipal ante la denuncia de ejecución de obras sin contar con la oportuna licencia, que habían provocado diversos desperfectos en la vivienda de la persona denunciante, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Alhama de Granada (Granada) en el curso de la **queja 10/1600**.

- Resolución relativa a la pasividad municipal, tras denunciar el reclamante los perjuicios que le estaba ocasionando a su finca la construcción de una piscina en una parcela colindante, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Utrera (Sevilla) en el curso de la **queja 10/2740**.

- Resolución relativa a la concesión de licencia de primera ocupación a un inmueble, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Orcera (Granada) en el curso de la **queja 10/2961**.

- Resolución relativa al mal estado que presenta una calle, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Marbella (Málaga) en el curso de la **queja 11/5657**.

- Resolución relativa a la pasividad municipal ante las denuncias por presuntas infracciones urbanísticas, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Valle de Abdalajís (Málaga) en el curso de la **queja 12/384**.

- Resolución relativa a la problemática de una calle que es peatonal, pero en la que aparcan vehículos debido a que no se instalan pivotes, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Santa Fe (Granada) en el curso de la **queja 12/3847**.

- Resolución relativa a la disconformidad del interesado con las actuaciones del Ayuntamiento en procedimientos sancionadores de tráfico, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Almería en el curso de la **queja 12/6911**.

Destacamos también resoluciones dictadas por el Defensor del Pueblo Andaluz que, aunque tuvieron respuesta por parte de los organismos a los que se les dirigieron, no fueron aceptadas por estos:

- Resolución relativa a la responsabilidad patrimonial derivada por los desperfectos de un vehículo debido a obras sin señalizar, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Humilladero (Málaga) en el curso de la **queja 12/2389**.



- Resolución relativa a la elevación del precio del billete de autobús entre Sevilla y el Aeropuerto, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla en el curso de la **queja 12/5776**, a la que se unió la **queja 13/123**.

- Resolución relativa a la disconformidad con sanción de tráfico, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla en el curso de la **queja 12/6552**.

- Resolución relativa a la pasividad municipal ante denuncia de obras sin licencia, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de El Cuervo de Sevilla (Sevilla) en el curso de la **queja 12/7131**.

- Resolución relativa al silencio municipal ante solicitud de licencia municipal para uso agrícola de parcela, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Villalba del Alcor (Huelva) en el curso de la **queja 13/2149**.

En este ejercicio se han incoado, respecto de las materias tratadas en el presente Capítulo, las siguientes quejas de oficio:

- **Queja 13/904**, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla, relativa a construcción, al parecer sin licencia, de un local.

- **Queja 13/1132**, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Chipiona, relativa a la entrada en funcionamiento de la zona azul.

- **Queja 13/1135**, dirigida a la Dirección General de Movilidad, de la Consejería de Fomento y Vivienda, por la situación en que se encuentra la estación de autobuses de Motril, Granada, de explotación privada.

- **Queja 13/1692**, dirigida a la Consejería de Fomento y Vivienda, por los perjuicios a los usuarios del transporte público, ciclistas y peatones por el cierre al uso del puente de Camas, en la provincia de Sevilla.

- **Queja 13/1705**, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Jaén, por las dilaciones en el funcionamiento del tranvía de Jaén, infraestructura ya ejecutada hace años.

- **Queja 13/1762**, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla, relativa a construcción, al parecer sin licencia, de un local.

- **Queja 13/1949**, dirigida a la Secretaría General de Medio Ambiente y Agua, de la entonces Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, relativa a la pasividad de las diferentes administraciones por las reiteradas inundaciones en determinadas zonas de nuestra Comunidad Autónoma. Por el mismo motivo, pero dirigiéndonos a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, abrimos la **queja 13/1957**.

- **Queja 13/2152**, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Vélez-Málaga (Málaga), relativa al cierre del tranvía de Vélez-Málaga.

- **Queja 13/2153**, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Málaga, relativa a la peligrosidad de una vía pública por la caída de elementos constructivos.

- **Queja 13/2663**, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Mairena del Aljarafe (Sevilla) y a la Dirección General de Movilidad, de la Consejería de Fomento y

Vivienda, por el estado de abandono en que se encuentran las obras del intercambiador de transportes de esa población.

- **Queja 13/2983**, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra (Sevilla) y a la Dirección General de Movilidad, de la Consejería de Fomento y Vivienda, por el deterioro de las instalaciones ya ejecutadas del tranvía de Alcalá de Guadaíra.

- **Queja 13/3022**, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla y a la Consejería de Fomento y Vivienda, relativa a la clausura de los aparcamientos en superficie de la Isla de la Cartuja debido a desavenencias entre ambas administraciones.

- **Queja 13/4181**, dirigida a la Presidencia del Consorcio de Transportes Bahía de Cádiz, relativa a las disfuncionalidades en el funcionamiento de los autobuses de cercanías que cubren los servicios de fines de semana entre Cádiz y las poblaciones de la Bahía de Cádiz.

- **Queja 13/4209**, dirigida a la Consejería de Fomento y Vivienda y a ADIF, Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, relativa a los retrasos en la puesta en servicio del tranvía metropolitano de la Bahía de Cádiz.

- **Queja 13/4272**, dirigida a las Alcaldías-Presidencias de los Ayuntamientos andaluces de más de 20.000 habitantes, con objeto de que contestaran un cuestionario sobre la imposición de multas de tráfico y las cuantías recaudadas por estos conceptos.

- **Queja 13/4344**, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla, a la Consejería de Fomento y Vivienda y a ADIF, relativa a los problemas de movilidad que se producirán derivados de la ocupación de la Torre Pelli, en la zona de la Cartuja.

- **Queja 13/4415**, dirigida a la Presidencia, en funciones, de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias relativa a la ubicación de los contenedores de basura y otros elementos del mobiliario urbano en los espacios públicos.

- **Queja 13/5017**, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Úbeda (Jaén), relativa a la supresión del transporte público urbano en la ciudad.

- **Queja 13/5395**, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla, relativa a la situación de abandono de los solares de las antiguas cocheras de RENFE, en la zona de San Bernardo.

- **Queja 13/5685**, dirigida a la Viceconsejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, relativa a la construcción, en el Parque Natural del Estrecho, de una vivienda con piscina, además del traslado artificial de la arena que la rodea.

- **Queja 13/5787**, dirigida a la Delegación Territorial de Fomento, Vivienda, Turismo y Comercio de Sevilla, relativa a las protestas de los usuarios de la línea de autobuses entre Arahál y Sevilla.

- **Queja 13/6099**, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Algeciras (Cádiz). relativa al estado de abandono en que se encuentra una urbanización en esta ciudad.

- **Queja 13/6361**, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Lucena (Córdoba), relativa al mal estado en que se encuentra la estación de autobuses, de propiedad municipal aunque explotada por una empresa privada.

- **Queja 13/6362**, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Granada, relativa a los retrasos en la ejecución de un proyecto de urbanización de una plaza.

- **Queja 13/6365**, dirigida a las Alcaldías-Presidencias de todos los municipios andaluces de más de 20.000 habitantes, con objeto de conocer su posición respecto a la posibilidad de utilizar las cantidades recaudadas en multas de tráfico a programas de seguridad vial.

- **Queja 13/6535**, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Granada, relativa a que los vecinos de algunas zonas de esta ciudad consideran inadecuada la ubicación de mobiliario urbano que ocupan los espacios peatonales.

## **2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.**

### **2. 1. Urbanismo.**

#### **2. 1. 1. Ordenación del territorio y planeamiento urbanístico.**

En la **queja 11/5093**, el interesado, administrador único de una empresa agraria, nos relataba que el Ayuntamiento de Pinos Puente (Granada) había realizado una "*manipulación o alteración injusta*" en la redacción de las Normas Subsidiarias del municipio: la entidad mercantil era propietaria, desde 1994, de una parcela rústica de secano en el paraje Los Barrancos, calificada como Suelo No Urbanizable, con la calificación específica de olivar de secano. En el Plan Especial del Medio Físico para la provincia de Granada (PEPMF), aprobado en el año 1987, se recogía la calificación de este terreno como olivos de secano, con protección cautelar y compatibilidad con algunos usos.

Posteriormente, en la revisión de las NNSS de 1986 y el desarrollo de un Plan Especial de Protección a la Vega de Pinos Puente, que se aprobó definitivamente el 8 de Octubre de 1992, tanto la finca que nos ocupa como la zona colindante con ella cambiaron la calificación y protección cautelar de olivar de secano -que hasta entonces mantenían-, por la de zona de regadío con protección alta, sin que hubiera habido ninguna modificación física del terreno.

Desde 1994, el interesado había intentado tratar con los responsables de Urbanismo del Ayuntamiento para que se llevara a cabo la subsanación de las anomalías o errores que presentaban las NNSS de Pinos Puente en la zona afectada y que, por su situación y características naturales, no le correspondían, ya que no coincidían con lo que se especificaba en el citado PEPMF de Granada vigente (con rango superior), donde se basaron para desarrollar el Plan Especial de Protección a la Vega de Pinos Puente.

El problema era que, desde 1994, existía en la parcela una construcción dedicada al esparcimiento y ocio (terrace-jardín) de explotación temporal, espacio que era compatible con los usos permitidos en terrenos de secano con la protección cautelar que le correspondía a los mismos pero, a efectos urbanísticos, esta construcción se encontraba declarada en estado de ilegalidad y sin posibilidad de legalización, resultado de la alteración

producida en las normas urbanísticas del Ayuntamiento, al calificar arbitrariamente terrenos de secano como zona de regadío con protección alta.

Tras varias actuaciones y dado que era necesario que el organismo de cuenca, la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, emitiera su conformidad, para lo que era necesario que el Ayuntamiento remitiera un estudio hidrológico del río Velillos, para cuya redacción se había contratado un técnico, entendimos que el equipo redactor del PGOU estaba solventando las cuestiones planteadas por la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir y, tras ello, se continuaría la tramitación del PGOU, comprometiéndose el Ayuntamiento a informarnos mensualmente de los avances que se registraran en dicho proceso.

Por ello, recordando al Ayuntamiento esta circunstancia y dado que, en principio, cabía estimar que, tras un cierto estancamiento, se estaban registrando pasos efectivos en la tramitación del citado PGOU, resultaba conveniente suspender nuestras actuaciones en este expediente de queja estimando que, en definitiva, nos encontrábamos ante un problema, el del afectado, que se podía considerar en vías de solución a medio plazo, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones en el mismo.

La interesada de la **queja 12/1702**, dueña de una finca del término municipal de Tomares (Sevilla), nos exponía que dicha finca fue incluida en la revisión del PGOU de Tomares para que su destino fuese equipamiento socio-cultural, como Sistema General de Equipamiento (SGE), programado para el segundo cuatrienio como Actuación Aislada en Suelo Urbano por Expropiación, llegando incluso a fijar un cálculo de justiprecio procedente. Dentro del plazo de información pública sobre la aprobación inicial de la Revisión del PGOU formularon alegaciones al considerar que dicha actuación producía daños y perjuicios por crear limitaciones singulares en los términos del art. 43 de la Ley del Suelo del Estado 6/1998. El citado Plan fue aprobado definitivamente en Diciembre de 2005 pero, desde esa fecha, no se había iniciado el procedimiento de expropiación por parte del Ayuntamiento de Tomares.

La interesada había intentando, en distintas ocasiones y con los diversos gobiernos municipales, un acercamiento para que se iniciase dicho procedimiento de expropiación o bien la finca *“fuese sacada del Plan, puesto que D<sup>a</sup>. ... al haber cumplido ya la edad de 82 años y haber visto mermados sus ingresos económicos considerablemente, no puede hacerse cargo del mantenimiento de la anteriormente citada, no obteniendo respuesta alguna por parte de la Administración Local”*. La interesada consideraba que se encontraba en una situación de indefensión *“porque por una parte no puede mantener la finca de su propiedad y por otra no se hace cargo de ella la Administración, no pudiendo venderla a un particular puesto que nadie quiere comprar una finca que se encuentra incurso en posible procedimiento de Expropiación, con el consiguiente deterioro para la propia finca”*.

Una vez recibidos los informes y valorado su contenido, esta Institución consideró que es generalizada la opinión, que nos limitamos a reseñar, de que los PGOU, de forma sistemática, se aprueban teniendo como primera consideración las intenciones del Equipo de Gobierno municipal en aras de materializar su proyecto de ciudad, lo que no cabe discutir y es legítimo. Pero ello no debe efectuarse sin tener en cuenta que las decisiones adoptadas van a influir, en muchos casos de forma relevante (como ocurre con la reclamante), en la vida cotidiana y en la economía de los ciudadanos a los que van dirigidas, por lo que el estudio económico-financiero no puede ser un mero trámite a redactar para permitir la aprobación del plan por exigirlo la legislación, sino que debe tener una vital

importancia para que las determinaciones del plan, a la postre, no se conviertan en papel mojado.

Y, sinceramente, la determinación del PGOU de Tomares en lo que afecta a la actuación donde se encuentra la propiedad de la afectada no cabía sino calificarla como una declaración de intenciones de ordenación urbanística. Podrá argumentarse, y es innegable, que estamos pasando por un periodo prolongado y duro de grave recesión económica, pero reconociendo tal circunstancia, tal vez lo aconsejable sería, asumiendo las modificaciones del planeamiento que sean necesarias, dejar para mejores momentos de bonanza económica ciertas aspiraciones, loables casi siempre, pero irrealizables ante las menguadas posibilidades económicas municipales.

Resumiendo, si no se puede efectuar una expropiación y no se vislumbran posibilidades de acometerla ni a medio, ni a largo plazo, lo adecuado en una Administración de Servicio a la ciudadanía, como configura nuestra Constitución a las Administraciones Públicas, entre ellas las locales, sería efectuar las revisiones o modificaciones de planeamiento que sean aconsejables y que se adecuen a la actual situación económica. Reconocemos que ello es una tarea compleja y costosa, pero muchos ciudadanos agradecerán sin duda tal esfuerzo de responsabilidad por parte de los servidores municipales.

Por ello, formulamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Tomares **Recordatorio** del deber legal de observar los artículos 103.1 de la Constitución Española y 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que establecen la obligación de las Administraciones Públicas de servir con objetividad los intereses generales y de actuar de acuerdo con los principios de eficacia, buena fe y confianza legítima, así como del artículo 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía que garantiza el derecho a una buena administración, comprendiendo el derecho de todos a que sus asuntos sean resueltos en un plazo razonable, así como del artículo 19 de la Ley 7/2002, de 17 de Diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía que, en definitiva y en cuanto al contenido documental de los instrumentos de planeamiento, obliga a elaborar un estudio económico-financiero y un informe de sostenibilidad económica adecuado a sus determinaciones y propuestas.

También formulamos **Recomendación** de que, ante la manifestada imposibilidad municipal de afrontar económicamente el desarrollo de la Actuación Aislada de Expropiación nº 2, Reequipamiento A.R.E. nº 3, para Centro de Cultura y Exposiciones, que hacía varios años que tendría que estar desarrollada y ante los graves perjuicios que este retraso indefinido suponía para la reclamante, se procediera a la Modificación del PGOU del municipio, dejando sin efecto sus determinaciones en cuanto a la citada Actuación Aislada de Expropiación. Ello, por cuanto los particulares no tienen que asumir, sin compensación alguna, los incumplimientos en la ejecución del planeamiento urbanístico. Una de dos, o se ejecuta el plan como estaba previsto mediante expropiación, o se modifica por imposibilidad de llevarlo a efecto, por cuanto los planes tienen que ser realistas y estar financiados adecuadamente para que sean ejecutables.

En la respuesta que nos remitió el Ayuntamiento a esta resolución, manifestaba su expresa aceptación de la resolución formulada, por lo que iban a iniciar los trámites para elaborar la correspondiente Innovación del PGOU que permitiera eliminar las actuaciones de expropiación y reequipamiento en los terrenos propiedad de la interesada, lo que conllevaba que esta cuestión se encontrara, a juicio de esta Institución, en vías de solución, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

## 2. 1. 2. Gestión urbanística.

La **queja 10/3224** fue presentada por 116 vecinos denunciando las múltiples deficiencias que presenta la urbanización “Las Colinas de Aguadulce” (Sector 4 y 6 del PGOU de Roquetas de Mar).

Tras recibir un primer informe del Ayuntamiento dando cuenta de las acciones que se habían realizado para subsanar estas deficiencias y tras oír a los reclamantes, que se ratificaron en que las mismas continuaban, formulamos a la Alcaldía-Presidencia del mencionado Ayuntamiento **Recordatorio** del deber legal de colaboración contenido en el artículo 19, apartado 1, de la Ley reguladora de esta Institución, por el que los poderes públicos de la Comunidad Autónoma están obligados a auxiliar, con carácter preferente y urgente, al Defensor del Pueblo Andaluz en sus investigaciones e inspecciones y del artículo 42, apartado 1, de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que establece la obligación de las Administraciones de resolver expresamente las solicitudes formuladas por los ciudadanos y del artículo 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía que garantiza el derecho a una buena administración, comprendiendo el derecho de todos a que sus asuntos sean resueltos en un plazo razonable, así como de los artículos 87 y 153 y siguientes de la Ley 7/2002, de 17 de Diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

También formulamos **Recomendación** para que adoptara las medidas necesarias para subsanar las deficiencias existentes en la urbanización que justificaron la presentación de la queja, ya sea asumiendo su subsanación la propia Corporación Municipal o requiriéndolo para que lo haga la entidad promotora, indicando en uno y otro caso, los plazos aproximados en que podrían ejecutarse. En definitiva, se pretende conocer si, en plazos razonables, los vecinos afectados pueden esperar que los problemas que actualmente les afectan, pueden quedar subsanados de forma satisfactoria.

De la respuesta que nos remitió el Ayuntamiento entendimos que, de forma progresiva y dentro de la complejidad de intervenciones a realizar, se estaban llevando a cabo diversas actuaciones municipales tendentes a mejorar las infraestructuras de la urbanización y a subsanar las deficiencias que motivaron la queja, lo que nos permitía considerar que estos problemas se encontraban en vías de solución y estimar que, en definitiva, se había aceptado, en lo substancial, la resolución formulada por esta Institución al citado Ayuntamiento, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones, aunque transmitimos al Ayuntamiento la necesidad de que prosiguiera el seguimiento puntual de las mejoras a realizar en la zona de forma que, a la mayor brevedad posible, su estado de conservación y mantenimiento quedara normalizado.

Los interesados de la **queja 10/3836**, propietarios de un apartamento en un conjunto residencial del anejo de El Morche, en el municipio malagueño de Torrox, nos exponían que se decidieron a adquirir este apartamento (en aquel momento, un “*terrizo*” sin infraestructuras) porque cerca de allí había un cartel de grandes dimensiones en el que figuraba el proyecto de un bulevar que llegaba hasta el conjunto residencial y que finalizaba en una rotonda, a la altura del último edificio, que contaba con zonas de aparcamiento, carril bici, zonas verdes (con árboles, palmeras y diferentes plantas), zonas de paso a la playa (con acceso directo a ella), alumbrado, etc. Con el tiempo, de este bulevar sólo se había ejecutado la mitad, y concluía a unos 300 metros de la urbanización. Añadía el interesado que *“incomunicados por aceras con el resto de urbanizaciones, sin zonas verdes, con poco alumbrado, sin acceso a la playa ... Hay más deficiencias, como zonas con mucha basura, casas construidas dentro de la arena de la playa, etc., eso lleva años siendo así y será muy difícil solucionarlo, pero al menos limpiar la zona y hacer el bulevar es algo factible y que sí*

*deberían hacer, ya que estaba presupuestado, con el proyecto aprobado y con un tiempo de ejecución de obra”.*

Tras diversas actuaciones y recibir un último escrito de 26 de Junio de 2012, en el que se nos daba cuenta, en síntesis, de las gestiones realizadas para poder atender la demanda vecinal y terminar los detalles de urbanización pendientes y de los problemas económicos existentes para afrontar la ejecución de estas obras, interesamos un nuevo informe a la Alcaldía para saber si se había aceptado la propuesta técnica municipal y, de ser así, el plazo aproximado en que podrían dar comienzo las obras previstas en la misma. Al no recibir respuesta formulamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Torrox **Recordatorio** del deber legal de colaboración contenido en el artículo 19, apartado 1, de la Ley reguladora de esta Institución, ya citada, por el que los poderes públicos de la Comunidad Autónoma están obligados a auxiliar, con carácter preferente y urgente, al Defensor del Pueblo Andaluz en sus investigaciones e inspecciones, así como del artículo 42, apartado 1, de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que establece la obligación de las Administraciones de resolver expresamente las solicitudes formuladas por los ciudadanos y del artículo 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía que garantiza el derecho a una buena administración, comprendiendo el derecho de todos a que sus asuntos sean resueltos en un plazo razonable. También formulamos **Recordatorio** de los artículos 85, 86 y 87 de la Ley 7/2002, de 17 de Diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, que vienen a establecer la competencia de las Administraciones Públicas para garantizar la ejecución de los instrumentos de planeamiento, incluida su organización temporal y fijación del orden de las actuaciones, así como la dirección, inspección y control de la actividad privada de ejecución para que los proyectos técnicos aprobados sean puntualmente ejecutados.

En la respuesta municipal, el Ayuntamiento nos explicaba que se encontraban ejecutadas en su totalidad y puestas en servicio las obras descritas en la Propuesta Técnica municipal, atendiendo de esta forma la demanda vecinal al respecto y añadía que las obras ejecutadas permanecen en uso y buen estado, cumpliendo la función para la que se habían proyectado, por lo que consideramos que se había aceptado nuestra resolución y que, en gran parte, había sido atendida la demanda vecinal de mejoras en la zona de Río Huit del municipio, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones aunque comunicamos al Ayuntamiento que esperábamos que se siguieran desarrollando cuantas otras actuaciones municipales mejoren la citada zona.

En la **queja 11/3617** se dirigió a nosotros la Presidenta de una asociación de vecinos del municipio granadino de Padul trasladándonos el descontento vecinal con las carencias y deficiencias de urbanización e infraestructuras que presentaba la urbanización donde residían. Estimaba que tanto el Ayuntamiento, como la entidad promotora de la urbanización, estaban incumpliendo sus responsabilidades ante la falta de terminación de las infraestructuras y las deficiencias que presentaba la urbanización y que los residentes sufrían sus consecuencias.

El Ayuntamiento nos dio cuenta de la compleja situación judicial que existía, derivada de los conflictos existentes con el promotor de la urbanización y de la insuficiencia de medios económicos para afrontar las demandas vecinales. Esta Institución consideró que -a pesar de las carencias económicas que afectan a las Corporaciones Municipales que, en muchos casos, se encuentran con grandes dificultades para ejercer sus competencias y prestar servicios básicos- todas las Administraciones deben agotar sus esfuerzos para atender demandas ciudadanas de colectivos que, como las de los residentes en esta

Urbanización, desde hace tantos años vienen reclamando y que, tampoco en los años de bonanza económica, fueron atendidas.

Por ello, formulamos al Ayuntamiento de Padul **Recomendación** para que, conforme al modelo constitucional de Administración al servicio de la ciudadanía, por parte de ese Ayuntamiento se impulse la elaboración y aprobación a la mayor brevedad posible del anunciado proyecto de obras de reparación de la Urbanización Valle del Puntal y, en el caso de resultar procedente, se requiera la ejecución de las obras que el mismo recoja, conforme a lo ya comprometido por esa Corporación Municipal, a su promotor de forma que sea factible recepcionar la misma contando con los servicios e infraestructuras que la legislación urbanística exige.

También formulamos **Recomendación** para que se establezca un plazo máximo en que el aludido proyecto deberá estar concluido y aprobado por el Ayuntamiento y se formule el correspondiente requerimiento al promotor para la ejecución de las obras que hagan posible la recepción, tantos años pendiente, de las obras de urbanización.

En respuesta a esta resolución, se indicó por el Ayuntamiento, en síntesis, que se ha redactado proyecto de obras para urbanizar las zonas en mal estado y que se sigue trabajando en redactar proyecto de obras para el resto de zonas de la urbanización, habiéndose requerido al promotor para que inicie de inmediato dichas obras. Se añadía que el promotor se había opuesto a ellas, pero estas alegaciones se iban a desestimar.

También se nos informaba de la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso de Granada del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sentencia recurrida por el promotor ante el Tribunal Supremo, al haberse estimado, como defiende el Ayuntamiento, que la urbanización no se encuentra recepcionada. Finalizaba la Alcaldía manifestando su voluntad de continuar realizando todos los trámites legales para conseguir que se ejecuten las obras precisas en esta urbanización. Con ello, entendimos que el Ayuntamiento había aceptado nuestra resolución, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones en la queja.

En esta Institución tramitamos la **queja 11/4692** a instancias del representante de los propietarios y vecinos de unas viviendas ubicadas en el ámbito del Plan Parcial 5B del municipio onubense de Aracena ante la licencia concedida para la construcción de 27 alojamientos protegidos en una parcela que, según el planeamiento municipal, estaba calificada como de uso educativo.

También nos dirigimos, durante la tramitación de este expediente de queja, a la antigua Dirección General de Inspección, de la entonces Consejería de Obras Públicas y Vivienda, dado que habían requerido al Ayuntamiento de Aracena que declarase la nulidad del acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local, mediante el que se concedió licencia urbanística de obras para la ejecución de los citados alojamientos protegidos.

El Ayuntamiento nos manifestó que no compartía la posición ni argumentos sobre este tema emitida por la Dirección General citada, por lo que defendían la conformidad a derecho del Acuerdo mencionado. Finalmente, y después de una larga tramitación del expediente, conocimos que la Dirección General de Urbanismo había propuesto la impugnación directa de la licencia municipal e indirecta del Plan Parcial, informándonos el Ayuntamiento que se había interpuesto un recurso Contencioso-Administrativo por parte de los interesados en relación con este asunto, así como una solicitud de información por parte del Ministerio Fiscal.



Por tanto y de acuerdo con lo establecido en el art. 17.2 de nuestra Ley reguladora, procedimos a suspender nuestras actuaciones al estar pendiente, el fondo del asunto, de un procedimiento judicial.

En la **queja 13/1234**, el interesado, residente en el distrito municipal de Campanillas, Málaga, denunciaba que debido a un robo del cableado de la instalación de alumbrado público que se produjo en el mes de Noviembre de 2012, varias calles no disponían de alumbrado público, lo que provocaba una situación de inseguridad para los vecinos, mucho más cuando en esa zona, existían varios solares y casas vacías, junto a las habitadas, lo que repercutía –siempre a su juicio- en un aumento de los robos en las viviendas. Cuando se había dirigido al Ayuntamiento denunciando esta situación, se le indicaba que el Ayuntamiento no disponía de dinero para reponer el cableado eléctrico.

Tras admitir a trámite la queja y dirigirnos al Ayuntamiento de Málaga, éste nos informó de los antecedentes que motivaron el problema que afecta a la zona –el Ayuntamiento lo centraba en la barriada Maqueda, de dicho distrito de Campanillas- y ante las protestas de los vecinos, consideraron prioritario abordar soluciones para el mismo, acordando diversas medidas de las que se le ofreció información al interesado y que han determinado que, con fecha 15 de Abril de 2013, comenzaran las obras de instalación de nuevo cableado con sistemas antivandálicos. También nos informaban de las medidas adoptadas para incrementar la seguridad hasta que concluyan estos trabajos.

Consideramos, por tanto, que el Ayuntamiento de Málaga estaba realizando las actuaciones precisas para solucionar el problema de falta de alumbrado público en la barriada Maqueda, dentro del distrito municipal de Campanillas, y que había motivado, según la denuncia que llegó a esta Institución, un aumento de los robos en la zona.

### 2. 1. 3. Disciplina urbanística.

#### 2. 1. 3. 1. *Deber de conservación de los propietarios en orden a mantener las debidas condiciones de seguridad, salubridad y ornato público.*

Abrimos de oficio la **queja 12/5369** cuando conocimos, a través de los medios de comunicación, que en Granada, en la linde entre el Distrito Beiro y su Barrio de San Ildefonso, junto al Albaicín, se encuentra una urbanización casi terminada, pero no concluida y en estado de abandono, lo que había motivado que la asociación de vecinos del barrio denunciara que dicha urbanización se había convertido en “*un nido de ratas, un foco insalubre, está lleno de ocupas, es un vertedero con restos de la obra y lleno de porquerías*”. A todo ello se añadía, según estas noticias, que el recinto que ocupa esta urbanización está sin vallar, lo que hace que sea posible el acceso libre de personas que allí se alojan con grave peligro para su propia integridad física al existir riesgo de derrumbe de los techos, no disponer de puertas ni ventanas y encontrarse a medio concluir las escaleras. También se indicaba que esta situación se venía denunciando al Ayuntamiento desde hacía más de un año, pese a lo cual no se habían adoptado las medidas de conservación y seguridad que parecían ser necesarias a la mayor urgencia posible. Los vecinos de la zona señalaban que, con la llegada del otoño y el invierno y el consiguiente descenso de temperaturas, los ocupantes de esta urbanización hacían hogueras que ponían en grave peligro a las viviendas cercanas.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento de Granada, conocimos que se había dictado una orden de ejecución de vallado de obra dirigida a la propiedad del inmueble, por lo que solicitamos que se nos informara si, en los plazos establecidos por el Ayuntamiento, se

había dado cumplimiento a lo ordenado y, de no ser así, si se tenía previsto ejecutar subsidiariamente dichas obras o proceder a la imposición de multas coercitivas.

Finalmente, del informe del Jefe del Servicio de Conservación de Edificios, entendimos que el Ayuntamiento estaba adoptando las medidas procedentes al amparo de la normativa urbanística, a fin de mantener las condiciones de seguridad y salubridad del inmueble, dentro de la complejidad que supone tramitar este expediente de ejecución subsidiaria al haber entrado en proceso de suspensión de pagos y concurso de acreedores la entidad propietaria, encontrarse el inmueble en entorno de BIC y tener que contarse, en su momento, con autorización judicial de entrada para proceder a la obras necesarias.

De acuerdo con ello, estimando que este asunto, insistimos dentro de la complejidad que reviste, se encontraba en vías de solución dadas las actuaciones municipales de las que se nos da cuenta, suspendimos nuestra intervención.

La interesada de la **queja 10/1600** nos exponía que, desde hacía varios años, su familia venía denunciando al Ayuntamiento de Alhama de Granada la situación en que se encontraba un inmueble colindante al de su familia, en el que se habían realizado diversas obras sin contar con la oportuna licencia de obras, que habían provocado diversos desperfectos en las viviendas colindantes, entre ellas la suya. Siempre según la interesada, tras estas denuncias, el Ayuntamiento había dictado diversas órdenes de paralización de obras y de devolver las obras a su estado anterior, pero, al parecer, habían sido incumplidas por la propiedad. Además, las obras denunciadas habían finalizado, pero no se había reparado ninguno de los desperfectos ocasionados.

Tras distintas actuaciones y verificar que, efectivamente, no se estaba ejecutando la orden de obras, formulamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Alhama de Granada **Recordatorio** del deber legal de observar el principio de eficacia, contemplado en el artículo 103.1 CE y 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por cuanto una resolución municipal de Julio de 2010 por la que se ordenaba la incoación de expediente de disciplina urbanística, pasados todos estos años, sigue aún sin concluirse. También formulamos **Recordatorio** del deber legal de observar el artículo 41.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como de los artículos 181, 182, 183 y 184 de la Ley 7/2002, de 17 de Diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, que regulan los procedimientos de protección de la legalidad urbanística y de restablecimiento del orden jurídico perturbado y de sus concordantes 36 y ss. del Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por Decreto 60/2010, de 16 de Marzo.

Por último, formulamos **Recomendación** para que, conforme al modelo constitucional de Administración al servicio de la ciudadanía, por parte del Ayuntamiento se realizaran cuantas actuaciones sean necesarias para que la denuncia de posibles irregularidades urbanísticas formulada hace varios años por el interesado, fuera objeto del debido impulso en su tramitación, atendiendo las lógicas expectativas de un ciudadano que llevaba demasiado tiempo confiando legítimamente en que el Ayuntamiento va a ejercer sus competencias en materia de disciplina urbanística.

Ello suponía implicarse en la gestión de este asunto de manera que, desde un seguimiento puntual, se den todos los pasos necesarios para dictar la resolución o resoluciones que procedan.

A pesar de nuestras actuaciones posteriores, el Ayuntamiento no respondió a nuestra resolución, por lo que, finalmente, tuvimos que proceder a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacando la falta de respuesta de la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Alhama de Granada a nuestra resolución. Con ello, dimos por concluidas nuestras actuaciones en la misma.

Abrimos de oficio la **queja 13/2153** cuando conocimos, a través de los medios de comunicación, la caída de una cornisa de un inmueble situado en la calle Larios, número 8, de Málaga, que había obligado a vallar una parte de dicha calle durante la Semana Santa y a retirar las sillas allí colocadas por la Agrupación de Cofradías para asistir a los desfiles procesionales, lo que, siempre según estas noticias, se achacaba a las intensas lluvias además de la antigüedad del inmueble.

Afortunadamente no se produjeron daños personales y, según estas noticias, tanto responsables de la Gerencia Municipal de Urbanismo, como del Servicio Municipal de Extinción de Incendios, inspeccionaron el edificio y ordenaron a su propietario colocar elementos de protección, lo que se haría subsidiariamente por parte municipal en caso de no hacerlo voluntariamente su propietario. La zona acotada tenía una superficie de unos 120 metros.

Por tanto, nos dirigimos al Ayuntamiento de Málaga para conocer si el inmueble afectado había pasado la inspección técnica de edificaciones y, de ser así, su resultado y si, con motivo de ella o por inspecciones posteriores, se habían ordenado a la propiedad del inmueble la adopción de medidas de conservación. También queríamos conocer el plazo aproximado en que podrían quedar concluidas las medidas protección necesarias y repuesto el tránsito peatonal por la zona.

Después de recibir los informes del Ayuntamiento de Málaga, en concreto de la Policía Local y de la Delegación de Ordenación del Territorio y Vivienda, se nos aclararon las medidas adoptadas con carácter inmediato al incidente, consistentes en el acordonamiento de la zona y saneamiento provisional de la cornisa del inmueble, por una parte, y de posteriores actuaciones de la Gerencia Municipal de Urbanismo, Obras e Infraestructuras que contactaron con la propiedad para los trabajos inmediatos y emitieron orden de ejecución con plazo de ejecución de tres semanas de reconstrucción idéntica al original de los tramos afectados.

En consecuencia y dado que, con el cumplimiento de la citada orden de ejecución en el plazo indicado, quedaría solucionado definitivamente el problema de seguridad originado, dimos por concluidas nuestras actuaciones en esta queja de oficio.

#### *2. 1. 3. 2. Obras sin ajustarse a la licencia concedida.*

La interesada de la **queja 10/2961** denunciaba en su escrito de queja que, en 2005, adquirieron una vivienda en Orcera (Jaén) en una promoción que, en la solicitud de licencia de obras, estaba prevista para una vivienda y un local comercial, cuando el promotor ejecutó en la misma cinco viviendas. Debido a esta circunstancia, cuando solicitaron la licencia de primera ocupación habían tenido infinidad de problemas, como, por ejemplo, se le había pretendido cobrar el IBI de todo el inmueble, no podían instalar un contador eléctrico directamente con la empresa suministradora, las instalaciones de calefacción no reunían las adecuadas condiciones de seguridad, ni tampoco la instalación eléctrica, etc. En su escrito de queja, relataba la infinidad de gestiones que venía realizando ante distintos organismos para intentar aclarar todas estas irregularidades.

De las respuestas remitidas se desprendía que el Ayuntamiento pretendía desentenderse en la solución del perjuicio ocasionado a la reclamante. Perjuicio evidente si tenemos en cuenta las dificultades de la misma para disponer del suministro de electricidad y otros servicios en su vivienda de acuerdo con los requisitos establecidos.

También sorprendía que se nos señalara que no se podía acreditar qué Alcalde concedió la cuestionada licencia de primera ocupación cuando fue concedida por el Alcalde con fecha 9 de Septiembre de 2008 y notificada al solicitante con la misma fecha. Licencia, debe reseñarse, para tres apartamentos y dos pisos en la C/ ... de esa localidad. Y ello, a pesar de que la única documentación relativa a la licencia de edificación lo era para la construcción de una vivienda unifamiliar y un local comercial.

Por ello, preguntábamos si es que no se disponía con esta mínima documentación, al no aportarse ninguna otra, de datos suficientes para evidenciar que existe una manifiesta incongruencia entre ambas licencias (de construcción y de primera ocupación) y justificar que el Ayuntamiento intentara investigar lo ocurrido y, como esta Institución reclamaba, estudiase la procedencia de revisar de oficio la concesión de la citada licencia de primera ocupación, sin perjuicio de exigir las responsabilidades que pudieran resultar procedentes a quienes hubieran incurrido en ellas.

Después de hacer una valoración sobre las competencias que, en este ámbito, corresponden a los Ayuntamientos de acuerdo con la legislación de régimen local y urbanística, formulamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Orcera **Recordatorio** del deber legal de observar lo establecido en el artículo 21.1 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, así como de los artículos 169.1, 189, 190 y 193 de la Ley 7/2002, de 17 de Diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

También formulamos **Recomendación** de que, dado que con fecha 9 de Septiembre de 2008 se otorgó licencia de primera ocupación por el Ayuntamiento para tres apartamentos y dos pisos en dicho inmueble, se investigue y aclare si el promotor presentó nuevo proyecto de legalización de las obras realmente realizadas en el inmueble debidamente visado por el Colegio de Arquitectos, así como si fueron emitidos informes favorables por los funcionarios del Ayuntamiento acerca de dicha solicitud.

En el caso de advertirse alguna irregularidad en concesión de la licencia de primera ocupación, sin perjuicio de exigir las responsabilidades de toda índole que pudieran resultar procedentes a los responsables de su concesión, debería procederse a revisar de oficio la concesión de la citada licencia.

Después de las diferentes actuaciones que realizamos tras esta resolución, el Ayuntamiento no respondió a la misma, por lo que tuvimos que proceder a incluir la presente queja en el presente Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacando la falta de respuesta de la citada Corporación Local a nuestra resolución, con lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

La interesada de la **queja 12/7004** nos indicaba en su escrito que, en Marzo de 2012, presentó ante al Ayuntamiento de Albox (Almería) escrito denunciando determinadas irregularidades urbanísticas, pero siete meses después, en el momento de presentar la queja, no había recibido respuesta por parte municipal.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento, su primera respuesta fue decirnos que el problema de la interesada era un asunto entre particulares, pero continuaba sin dar

contestación a los escritos de la interesada, por lo que interesamos que se remitiera una respuesta expresa a la reclamante.

Tras varias actuaciones, tuvimos que formular a la Alcaldía-Presidencia del citado Ayuntamiento **Recordatorio** del deber legal de colaboración contenido en el artículo 19, apartado 1, de nuestra ley reguladora, así como del contenido del artículo 42, apartado 1, de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que establece la obligación de las Administraciones de resolver expresamente las solicitudes formuladas por los ciudadanos y del artículo 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía que garantiza el derecho a una buena administración, comprendiendo el derecho de todos a que sus asuntos sean resueltos en un plazo razonable y **Recomendación** de que se remitiera a la reclamante una respuesta expresa a los escritos que había dirigido al Ayuntamiento, aclarando los Servicios Técnicos municipales si las obras denunciadas se habían ejecutado con licencia de obras municipal y, asimismo, si invadían o no, total o parcialmente, el camino público. En todo caso, interesamos al Ayuntamiento que de no contar con licencia o invadir las obras camino público, nos informara de las medidas adoptadas para la restauración de legalidad urbanística y la recuperación de dicho dominio público.

Como respuesta a esta resolución, el Ayuntamiento nos comunicó que las obras denunciadas por la interesada no se ajustaban a la licencia de obras concedida en su día y se producía invasión de camino público. Por ello, nos anunciaban que se había abierto un expediente de disciplina urbanística por tales hechos. Entendimos, por tanto, que el Ayuntamiento había aceptado plenamente nuestra resolución y esperábamos –así se lo comunicamos en el momento de comunicar el archivo de nuestras actuaciones- que, tras la conclusión del citado expediente de disciplina urbanística, quedara restaurada la legalidad urbanística y recuperado el camino público, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Abrimos de oficio la **queja 13/904** cuando conocimos, a través de una denuncia anónima que llegó a esta Institución, que en la Avenida de las Ciencias, número 10, de la barriada de Sevilla Este de Sevilla, se habría construido un local en los bajos del edificio que, según esta denuncia vecinal, no se atendería al planeamiento urbanístico en vigor y no contaría con la preceptiva licencia de obras. El caso es que el local construido interrumpe el paso por los soportales del inmueble y obliga a los peatones a salir del mismo, ocasionando molestias, en especial, a las personas discapacitadas usuarias de sillas de ruedas.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento de Sevilla, conocimos que las obras ejecutadas de construcción de local cuentan con licencia municipal y se ajustan básicamente a las recogidas en dicha licencia. Por tanto, al margen de posibles implicaciones de índole jurídico privado en el caso de que las obras no contaran con autorización de la comunidad de propietarios, lo cierto era que no apreciábamos vulneraciones urbanísticas en este asunto, lo que determinó que diéramos por concluidas nuestras actuaciones en este expediente de queja.

En la **queja 08/3347** el interesado denunciaba la pasividad del Ayuntamiento cordobés de Espejo ante las presuntas infracciones urbanísticas cometidas –siempre según el interesado- en la zona de “Dehesillas bajas” por parte de su vecino colindante.

Tras diversas actuaciones, el Ayuntamiento nos informó del estado en que se encontraba la obra denunciada por el interesado, pero cuando nos interesamos por los trámites que viniera realizando en el expediente, no obtuvimos respuesta municipal, lo que nos impedía conocer, finalmente, si unas obras ejecutadas al amparo de una licencia

municipal, previa presentación de proyecto de legalización, se ajustaban a dicho proyecto y contaban con licencia de primera ocupación. De no ser así, pretendíamos conocer las actuaciones municipales tendentes a la restauración de la legalidad urbanística.

Por otra parte, ante la negativa expresada en la última comunicación que recibimos del Ayuntamiento a dar contestación a un escrito presentado por el interesado, interesamos que se le respondiera a éste lo que resultara procedente, pero tampoco obtuvimos respuesta, por lo que desconocíamos si esta deficiencia procedimental había quedado finalmente subsanada. Ello nos llevó a la conclusión de que la Alcaldía podía haber incurrido en el incumplimiento de diversos deberes exigidos por la normativa urbanística y de procedimiento administrativo.

Por ello, esta Institución formuló a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Espejo **Recordatorio** del deber legal de colaboración contenido en el artículo 19, apartado 1, de la Ley reguladora de esta Institución por el que los poderes públicos de la Comunidad Autónoma están obligados a auxiliar, con carácter preferente y urgente, al Defensor del Pueblo Andalúz en sus investigaciones e inspecciones, así como del artículo 42, apartado 1, de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que establece la obligación de las Administraciones de resolver expresamente las solicitudes formuladas por los ciudadanos y del artículo 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía que garantiza el derecho a una buena administración, comprendiendo el derecho de todos a que sus asuntos sean resueltos en un plazo razonable.

Esta resolución, a pesar de nuestras actuaciones posteriores, no fue respondida, por lo que tuvimos que proceder a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacando la falta de respuesta del Ayuntamiento de Espejo a nuestra resolución.

El interesado de la **queja 12/2177** nos indicaba que había denunciado a la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Priego de Córdoba (Córdoba) la construcción, en terrenos colindantes al suyo y a una distancia menor de tres metros, de una vivienda de dos plantas, con una superficie superior a 100 m<sup>2</sup> por planta, y en la que 2 balcones recaían en la pared más cercana al lindero, obras que él consideraba ilegales pues la parcela tenía la calificación de rústica y se encontraba en unos terrenos que habían sido declarados en 2001 como suelo urbanizable, pero sobre los que aún no se había redactado el correspondiente Plan Parcial de Ordenación.

A raíz de su denuncia, la construcción fue paralizada en el año 2003, pero no se ordenó la demolición de lo construido, por lo que en Agosto de 2010 se reanudaron las obras sin petición de licencia alguna, ejecutando los cerramientos de la construcción. Volvió a denunciar estos hechos y el Ayuntamiento volvió a paralizar la construcción, resolviendo, a los seis meses, precintar las obras, pero solamente en la parte de los cerramientos. Por tanto, según el interesado, *“al no precintar toda la obra y solamente hacerlo en una parte de ella, se ha instalado una caseta metálica y se han depositado distintos enseres habiendo colocado unos paños de plástico para que no se filtre el agua de lluvia; es decir el precinto no existe”*.

La recepción de los informes interesados nos confirmó las dilaciones y disfuncionalidades existentes en el procedimiento. Por ello, entendimos que la Alcaldía-Presidencia debía dictar las instrucciones oportunas para que cesaran las anomalías que se observaban en la tramitación de dicho expediente de restauración de la legalidad urbanística que pudiera resultar procedentes en este asunto. De no obrar en tal sentido, además de

ignorar el precepto procedimental antes transcrito, se estaría asimismo ante la Inobservancia de los artículos 181,182, 183 y 184 de la Ley 7/2002, de 17 de Diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, que regulan los procedimientos de protección de la legalidad urbanística y de restablecimiento del orden jurídico perturbado, así como de sus concordantes 36 y ss. del Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por Decreto 60/2010, de 16 de Marzo.

Por ello, formulamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Priego de Córdoba **Recordatorio** del deber legal de colaboración contenido en el artículo 19, apartado 1, de la Ley reguladora de esta Institución, ya citada, por el que los poderes públicos de la Comunidad Autónoma están obligados a auxiliar, con carácter preferente y urgente, al Defensor del Pueblo Andaluz en sus investigaciones e inspecciones, así como **Recordatorio** del deber legal de observar los artículos 103.1 de la Constitución Española y 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, según los cuales las Administraciones públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con, entre otros, el principio de eficacia, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho, respetando en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima, así como del artículo 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía que garantiza el derecho a una buena administración, comprendiendo el derecho de todos a que sus asuntos sean resueltos en un plazo razonable y del deber legal de observar el artículo 41.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como de los artículos 181,182, 183 y 184 de la Ley 7/2002, de 17 de Diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, que regulan los procedimientos de protección de la legalidad urbanística y de restablecimiento del orden jurídico perturbado y de sus concordantes 36 y ss. del Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por Decreto 60/2010, de 16 de Marzo.

También formulamos **Recomendación** para que, conforme al modelo constitucional de Administración al servicio de la ciudadanía, por parte del Ayuntamiento se realizaran cuantas actuaciones fueran necesarias para que el expediente de protección de la legalidad urbanística municipal fuera objeto del debido impulso en su tramitación, atendiendo las lógicas expectativas de un ciudadano que lleva demasiado tiempo confiando legítimamente en que ese Ayuntamiento va a ejercer sus competencias en materia de disciplina urbanística. Ello suponía implicarse en la gestión de este asunto de manera que, desde un seguimiento puntual, se dieran todos los pasos necesarios para dictar la resolución que proceda.

En la respuesta que nos dio el citado Ayuntamiento, nos informaba que, con fecha 21 de Diciembre de 2012, se había iniciado nuevo procedimiento de restauración de la legalidad urbanística ante las obras denunciadas al ser incompatibles con la ordenación urbanística vigente, habiéndose dictado Resolución de la Alcaldía de 13 de Mayo del año en curso ordenando la demolición de las citadas obras en el plazo de treinta días, advirtiendo que, en caso de incumplimiento de lo ordenado sin que se hayan realizado las obras, podrá llevarse a cabo su ejecución subsidiaria.

Pues bien, el contenido de esta respuesta entendimos que supone, en principio, la aceptación de la resolución dictada en este expediente de queja y que se encaminaba a la restitución de la legalidad urbanística en este asunto. No obstante, con objeto de poder dar por concluida nuestra intervención por entender plenamente aceptada nuestra resolución, interesamos al Ayuntamiento que nos indicara si, en el plazo establecido, se habían ejecutado voluntariamente las obras de demolición ordenadas y, de no ser así, que nos

indicara las nuevas actuaciones municipales tendentes a conseguir que las mismas sean llevadas a cabo.

De acuerdo con el informe emitido por el Inspector de Obras Municipal, la propietaria de la construcción había procedido a demoler la estructura enclavada en la parcela que se había construido sin licencia y que motivó la presentación de esta queja. En consecuencia, habiendo quedado atendida la reclamación del interesado y demolida la construcción sin licencia de obras que la originó, dimos por concluida nuestra intervención en este asunto.

### *2. 1. 3. 3. Obras sin licencia.*

En la **queja 10/2740**, el interesado denunciaba los perjuicios que le estaba ocasionando a su finca agrícola la construcción, según el interesado sin licencia, de una piscina en una urbanización del municipio sevillano de Utrera. Nos decía que venía tramitando este expediente de queja desde Junio de 2010, sin que el Ayuntamiento hubiera colaborado de forma eficiente en su impulso, como se desprendía del propio hecho de que hubieran transcurrido casi tres años desde su inicio y que hubiéramos tenido que remitirle hasta 21 escritos demandando información sobre los trámites municipales en un expediente de restauración de la legalidad urbanística.

Tras verificar la extraordinaria pasividad del Ayuntamiento en ejecutar la resolución de demolición, tuvimos que trasladar a la Alcaldía-Presidencia que nos parecía inaceptable que nos indicara, en Abril de 2012 y Febrero de 2013, que se encontraban pendientes de contratar a una empresa para proceder subsidiariamente a la demolición de las obras, cuando realmente no se contaba con dotación presupuestaria para ello. ¿Es que desconocía este extremo la Alcaldía y era preciso que lo conociera a través de esta Institución?. La descoordinación que se apreciaba entre distintos órganos municipales era evidente y se traducían en un claro menoscabo del mantenimiento de la disciplina urbanística.

En nuestra intervención mencionábamos el art. 41.1. de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común que, textualmente, dispone:

«Los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar toda anomalía en la tramitación de procedimientos.»

Por todo ello, formulamos a la citada Alcaldía-Presidencia **Recordatorio** del deber legal de observar el principio de eficacia, contemplado en el artículo 103.1 CE y 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por cuanto una resolución municipal de Mayo de 2010 por la que se ordenaba la demolición de las obras no ajustadas a la legalidad urbanística, pasados todos estos años y por las circunstancias expuestas, seguía aún sin concretarse, así como del artículo 41.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como de los artículos 181, 182, 183 y 184 de la Ley 7/2002, de 17 de Diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, que regulan los procedimientos de protección de la legalidad urbanística y de restablecimiento del orden jurídico perturbado y de sus



concordantes 36 y ss. del Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por Decreto 60/2010, de 16 de Marzo.

También formulamos **Recomendación** para que, conforme al modelo constitucional de Administración al servicio de la ciudadanía, por parte del Ayuntamiento se realizaran cuantas actuaciones fueran necesarias para que la ejecución de la resolución dictada en este expediente de restauración de la legalidad urbanística fuera objeto del debido impulso en su tramitación, atendiendo las lógicas expectativas de un ciudadano que lleva demasiado tiempo confiando legítimamente en que el Ayuntamiento va a ejercer sus competencias en materia de disciplina urbanística. Ello suponía implicarse en la gestión de este asunto de manera que, desde un seguimiento puntual, se dieran todos los pasos necesarios para se ejecute la resolución dictada, así como **Recomendación** para que la Alcaldía dictara las instrucciones oportunas tendentes a evitar nuevas situaciones de descoordinación entre Departamentos Municipales en expedientes de restauración de la legalidad urbanística, a fin de evitar la inaplicación y vulneración del planeamiento urbanístico que, en su día, se aprobó definitivamente para la debida ordenación del municipio.

Después de esta resolución y a pesar de las actuaciones que realizó esta Institución, no recibimos respuesta del Ayuntamiento de Utrera, por lo que tuvimos que proceder a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacando, en este caso, la falta de respuesta de su Alcaldía-Presidencia a nuestra resolución. Con ello, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

El interesado de la **queja 12/7131** nos exponía que venía denunciando, de forma reiterada, al Ayuntamiento de El Cuervo (Sevilla) la ejecución de obras sin licencia en una parcela colindante con otra de su propiedad pero, a pesar de ello, las obras seguían realizándose y no tenía constancia de que las resoluciones municipales que ordenaban, entre otras, la paralización de estas obras hubieran motivado la restauración de la legalidad urbanística en este asunto, ni la reposición de la realidad física alterada.

Tras admitir a trámite la queja y dirigimos al citado Ayuntamiento, éste nos comunicó que la ejecución de obras sin licencia había dado lugar a la incoación de los correspondientes expedientes de disciplina urbanística, que el vallado que motivaba la disconformidad del interesado contaba con la preceptiva licencia municipal y, en especial, se señalaba que la resolución de los problemas derivados de la posible usurpación del camino privado no correspondía dilucidarlos al Ayuntamiento sino a las instancias judiciales correspondientes. A la vista de esta respuesta, dimos traslado de la misma al interesado con objeto de que éste presentara las alegaciones y consideraciones que creyera oportunas.

Una vez que recibimos éstas, tanto en el informe del Ayuntamiento como en las alegaciones del interesado se detectaban varias obras y construcciones ejecutadas sin licencia que, además, podrían contravenir el planeamiento urbanístico municipal, por lo que interesamos un nuevo informe con objeto de que, sin entrar en cuestiones de propiedad, los Servicios Técnicos municipales determinarán cuáles de ellas no se encontraban prescritas debido a su fecha de ejecución y, en el caso de aquellas sobre las que aún fuera posible el ejercicio de las correspondientes medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística, se incoaran para ello los expedientes de restauración del orden jurídico perturbado que procedieran, pues el Ayuntamiento nos indicaba que había iniciado algún expediente sancionador en relación con estos hechos pero, por el contrario, no nos daba cuenta de actuación alguna tendente al restablecimiento del orden jurídico perturbado y, en su caso, a la reposición de la realidad física alterada.

Sin embargo y a pesar de nuestras actuaciones posteriores, esta petición de informe no obtuvo respuesta, por lo que tuvimos que formular a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de El Cuervo **Recordatorio** del deber legal de colaboración contenido en el artículo 19, apartado 1, de nuestra Ley reguladora, así como del artículo 42, apartado 1, de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que establece la obligación de las Administraciones de resolver expresamente las solicitudes formuladas por los ciudadanos y del artículo 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía que garantiza el derecho a una buena administración, comprendiendo el derecho de todos a que sus asuntos sean resueltos en un plazo razonable.

También formulamos **Recomendación** para que, conforme al modelo constitucional de Administración al servicio de la ciudadanía, el Ayuntamiento realizara las actuaciones necesarias para que la denuncia de posibles irregularidades urbanísticas formulada por el interesado fuera objeto del debido impulso en su tramitación, atendiendo las lógicas expectativas de un ciudadano que confía legítimamente en que el Ayuntamiento va a ejercer sus competencias en materia de disciplina urbanística, lo que supone implicarse en la gestión de este asunto de manera que, desde un seguimiento puntual, se den todos los pasos necesarios para dictar la resolución o resoluciones que procedan y **Recomendación** de que la Alcaldía dictara las instrucciones oportunas tendentes a evitar la inaplicación y vulneración del planeamiento urbanístico que, en su día, se aprobó definitivamente para la debida ordenación del municipio.

En la respuesta que nos remitió el Ayuntamiento a esta resolución se indicaba que, con fecha 21 de Febrero de 2013, ya se nos anunció la incoación de los expedientes sancionadores necesarios, pero lo cierto es que seguíamos sin conocer la resolución dictada en ellos y si se habían ejecutado. En lo que respecta a los expedientes de restauración de la legalidad urbanística, objeto principal de nuestra resolución, se señalaba que, en base a un cambio de planeamiento futuro aún no iniciado, que legalizaría las construcciones denunciadas, no se consideraba necesario su incoación.

En definitiva, aunque de forma argumentada, el Ayuntamiento vendría a discrepar con la Recomendación formulada por esta Institución, por lo que tuvimos que proceder a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacando que, en este caso, el Ayuntamiento sí había respondido a nuestra resolución, aunque discrepaba de la misma. Con ello, dimos por concluidas nuestras actuaciones en este expediente de queja.

#### *2. 1. 3. 4. Obras en suelo no urbanizable.*

Esta Institución abrió de oficio la **queja 08/2568** cuando conocimos, a través de los medios de comunicación, que, en Junio de 2008, la entonces Consejería de Medio Ambiente había impuesto diversas multas a los parcelistas del núcleo de Tavizna, dentro de del término municipal de Benaocaz (Cádiz), por el asfaltado de calles dentro del parque natural "Sierra de Grazalema" que se habría efectuado, siempre según estas noticias, mediante un permiso verbal de la Alcaldía-Presidencia del citado Ayuntamiento.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento, en su respuesta planteaba objeciones, poco justificadas para esta Institución, para proceder a la restauración de la legalidad urbanística en este asunto, por lo que le expusimos las razones por las que, en principio, considerábamos que ello debía efectuarse sin nuevas demoras.

Después de recibir el oportuno informe de la, entonces, Consejería de Medio Ambiente, conocimos que el Ayuntamiento había dejado caducar el anterior expediente de restauración de la legalidad urbanística, por lo que nos anunció la incoación de uno nuevo, sobre el que interesamos que se nos mantuviera informados de la resolución que finalmente se adoptara en el expediente de restauración de la legalidad urbanística abierto. Esta petición de informe no obtuvo respuesta, por lo que trasladamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Benaocaz que el artículo 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dispone que la Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos, hecho del que no tenemos constancia que se haya producido en el expediente de restauración de la legalidad urbanística por el que nos venimos interesando.

Lo que nos llevó a estimar que no resultan de recibo las dilaciones que presenta la tramitación municipal de este asunto y nos obligó a recordar, asimismo, la responsabilidad que el artículo 41.1 de la Ley antes citada atribuye a los titulares de las unidades administrativas y al personal al servicio de las Administraciones Públicas de, en lo que se refiere a los asuntos a su cargo, disponer lo necesario para evitar toda anormalidad en la tramitación de los procedimientos.

Por ello, formulamos a la Alcaldía **Recordatorio** del deber legal de colaboración contenido en el artículo 19, apartado 1 de la Ley reguladora de esta Institución, ya citada, por el que los poderes públicos de la Comunidad Autónoma están obligados a auxiliar, con carácter preferente y urgente, al Defensor del Pueblo Andaluz en sus investigaciones e inspecciones, así como de los artículos 41.1 y 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común que establecen las obligaciones de disponer lo necesario para evitar toda anormalidad en la tramitación de los procedimientos y de dictar resolución expresa en todos los procedimientos, hecho del que no tenemos constancia que se haya producido en el expediente de restauración de la legalidad urbanística por el que nos veníamos interesando.

Sin embargo, transcurrido el plazo que le indicamos al Ayuntamiento y después de varias actuaciones, no recibimos respuesta alguna, por lo que, finalmente, tuvimos que proceder a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, de acuerdo con lo preceptuado en el art. 29, aptdo. 2, de la citada Ley reguladora de esta Institución.

Abrimos de oficio la **queja 10/2604** cuando conocimos, a través de los medios de comunicación, de que en el camino de La Aceitera de la zona de Zahora del municipio gaditano de Barbate, donde ya se encuentra desarrollado desde hace años un proceso de extensa parcelación ilegal que cabía esperar detenido tras la aprobación y entrada en vigor de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, seguían produciéndose graves infracciones urbanísticas. En tal sentido, se señalaba en estas noticias que se había construido sin licencia ni autorización alguna un alojamiento de unas veinte habitaciones (16 habitaciones y 4 suites) con vistas al faro de Trafalgar que, recreando una construcción árabe y de color teja, resulta visible desde la carretera. Estas noticias no aclaraban cómo una construcción de tanta entidad y tan visible había podido ser construida y entrar en funcionamiento sin que, por parte del Ayuntamiento, en primer lugar se paralizaran las obras, ni después se impidiera su entrada en funcionamiento. Asimismo, se señalaba que el Ayuntamiento había incoado expediente de restauración de la legalidad urbanística y sancionador, pero no se concretaba su actual estado de tramitación.

El Ayuntamiento nos indicó que había ordenado la demolición de las obras sin licencia en el plazo de un mes, por lo que interesamos que nos mantuvieran informados para conocer si, por parte del presunto infractor y en el plazo señalado por el Ayuntamiento,

se había procedido a la ejecución de las obras de demolición ordenadas y, de no ser así, de las actuaciones llevadas a cabo en orden a la ejecución subsidiaria de las mismas. Asimismo y dado que el Ayuntamiento nos informaba que había dado cuenta de los hechos a la Fiscalía de la Audiencia Provincial de Cádiz por si los hechos pudieran ser constitutivos de un delito contra la ordenación del territorio, también interesamos que se nos mantuviera informados de las actuaciones de la Fiscalía y, en especial, si se había abierto procedimiento judicial por estos hechos.

Después de ello y de las varias actuaciones que realizamos con el Ayuntamiento de Barbate, conocimos que se había abierto un expediente sancionador y de restauración de la legalidad urbanística conculcada en el que se dictó una resolución de demolición, tras lo que el infractor acreditó un aval para responder a la orden de ejecución de demolición ordenada, por lo que entendimos que el Ayuntamiento estaba realizando las actuaciones oportunas para restaurar la legalidad urbanística en este asunto, dando así por concluidas nuestras actuaciones en este expediente de queja.

#### 2. 1. 4. Silencio ante solicitud de información urbanística.

El interesado de la **queja 13/2149** nos exponía en su escrito de queja que en Agosto de 2011 solicitó al Ayuntamiento de Villalba del Alcor (Huelva) licencia de uso agrícola de una parcela rústica del término municipal y que aún no se la habían concedido, siendo una finca agrícola en producción.

Pues bien, en principio, sorprendió a esta Institución la solicitud de uso agrícola formulada por el reclamante toda vez que, tratándose de suelo no urbanizable, pudiera parecer que resultaba innecesaria su petición de licencia de uso agrícola, toda vez que, en definitiva, se trataría del uso natural de una parcela de tales características, uso para el que no se requiere licencia urbanística, de acuerdo con lo establecido en el artículo 169 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía. Sin embargo, las limitaciones que, al parecer, establece el Plan Especial “Ermita de Santa Águeda” explicaban el motivo por el que el interesado planteaba su solicitud. Y es que, si en una parcela agrícola situada como no puede ser de otra manera en suelo no urbanizable, no se permiten otros usos que el religioso (cabe suponer que solamente la ermita), aparcamientos, acampada en romería y casetas romeras, todos ellos usos temporales y no sujetos a explotación del propietario, sin establecer ningún tipo de compensación y sin permitir las tareas agrícolas propias de la misma, cabe concluir que no encontramos ante una auténtica privación, sin compensación alguna, de la propiedad privada o de algunos de los derechos inherentes a la misma.

Cabe admitir que el uso tradicional de la romería justifique las limitaciones de uso que recoge el planeamiento, pero ello sin establecer las compensaciones que procedan al propietario o llevar a cabo la expropiación de la finca, no parece admisible, simplemente desde la misma observancia del artículo 33.3 de la Constitución Española que señala que nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos (como el derecho al uso natural de una parcela situada en suelo no urbanizable) sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.

Después de distintas gestiones y dado que ni se le autorizaba a realizar el uso agrícola, ni se le ofrecía una compensación por la limitación impuesta, formulamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Villalba del Alcor **Recordatorio** del deber legal de observar los artículos 33.3 y 106.2 de la Constitución Española, 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, los artículos 13.1 y 29.1 del Texto refundido aprobado

por Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio, y por último del artículo 121 de la Ley de Expropiación Forzosa.

También formulamos **Recomendación** de que, en observancia de los preceptos citados -salvo que el Plan Especial de la Ermita de Santa Águeda se encuentre aprobado definitivamente y que, dadas las limitaciones de uso que recoge para la parcela, establezca o contemple algún tipo de compensación-, ante la perpetuación de esta situación, que ocasiona un evidente daño patrimonial al interesado al no poder cultivar su terreno, se articularan los mecanismos necesarios para que, previos trámites legales oportunos, fuera indemnizado ante la privación de su derecho al uso natural agrícola propio de la finca de su propiedad.

De la respuesta que nos remitió el Ayuntamiento se desprendía que éste no había aceptado nuestra resolución, pues insistía en la imposibilidad de acceder al uso agrícola de la parcela pretendido por el reclamante y tampoco se consideraba conveniente, no se pronunciaba expresamente al respecto, establecer algún mecanismo compensatorio por el daño que la regulación establecida por el planeamiento urbanístico municipal, general y especial, supone para el afectado. Por ello, procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones incluyendo la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacando, en este caso, que la resolución fue contestada, aunque no aceptada.

En la **queja 12/384**, la interesada planteaba el problema que afectaba a sus padres, que mantenían una controversia relativa a una pared medianera del inmueble donde residen con el vecino colindante. Ellos consideraban que la citada pared era medianera y el vecino que lo era totalmente de su propiedad, por lo que había realizado diversas obras en la misma que habían tenido como consecuencia el cierre parcial de un hueco o ventana existente en dicha pared.

La interesada, en nombre de sus padres, se había dirigido al Ayuntamiento de Valle de Abdalajís para conocer si las obras contaban con la preceptiva licencia municipal, sin haber obtenido la respuesta procedente.

Tras admitir a trámite la queja y dirigimos al citado Ayuntamiento, éste nos comunicó que se había solicitado licencia sobre las obras denunciadas, pero que estaba pendiente de resolver, por lo que interesamos que se nos mantuviera informados y se nos facilitara información acerca del contenido de los informes técnico y jurídico, indicándonos si, finalmente, había sido concedida por el Ayuntamiento la licencia solicitada. Sin embargo y a pesar de nuestras actuaciones posteriores, no recibimos respuesta del citado Ayuntamiento.

A la vista de ello, formulamos a la Alcaldía-Presidencia del municipio malagueño de Valle de Abdalajís **Recordatorio** del deber legal de colaboración contenido en el artículo 19, apartado 1, de la Ley reguladora de esta Institución, así como del deber legal de observar los artículos 103.1 de la Constitución Española y 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y del art. 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía que garantiza el derecho a una buena administración, comprendiendo el derecho de todos a que sus asuntos sean resueltos en un plazo razonable. También formulamos **Recordatorio** del deber legal de observar los artículos 181, 182, 183 y 184 de la Ley 7/2002, de 17 de Diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, que regulan los procedimientos de protección de la legalidad urbanística y de restablecimiento del orden jurídico perturbado y de sus concordantes 36 y ss. del Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por Decreto 60/2010, de 16 de Marzo.

También formulamos **Recomendación** para que, conforme al modelo constitucional de Administración al servicio de la ciudadanía, por parte del Ayuntamiento se realizaran cuantas actuaciones fueran necesarias para que el expediente de solicitud de licencia de obras sea resuelto en el sentido que proceda, informando a esta Institución de la resolución dictada y de los informes jurídico y técnico en que se fundamente. En caso de no haber sido concedida dicha licencia de obras, debería informarnos de las medidas adoptadas para el restablecimiento de la legalidad urbanística ante la ejecución de obras sin licencia.

Sin embargo y a pesar de las actuaciones posteriores que realizamos, no obtuvimos respuestas del citado Ayuntamiento a nuestra resolución, por lo que tuvimos que proceder a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacando la falta de respuesta de la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Valle de Abdalajís a nuestra resolución, con lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

El interesado de la **queja 09/3342**, en un largo escrito de difícil síntesis, venía a denunciar que, por parte del Ayuntamiento de Fuente Palmera (Córdoba), no se le estaba facilitando diversa información relativa a la situación urbanística de una vivienda concreta, en la que denunciaba que existía una estabulación ganadera, y tampoco sobre otras explotaciones ganaderas en estabulación que, asimismo, se encontraban en el término municipal.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento y después de varias actuaciones, conocimos que se había encargado al Ingeniero Agrónomo municipal un informe sobre estas explotaciones ganaderas y, en el caso concreto de la vivienda que citaba el interesado, el Ayuntamiento había dictado un Decreto de Alcaldía por el que se ordenaba el restablecimiento de la legalidad urbanística conculcada.

Tras instar al Ayuntamiento a que todas estas actuaciones se realizaran con la mayor celeridad posible, toda vez que nos encontrábamos ante un expediente de queja cuya incoación databa de Julio de 2009, aún comprendiendo la complejidad de los trámites y dificultades que supone la incidencia que ha tenido en esta cuestión la entrada en vigor del Decreto 2/2012, finalmente dimos por concluidas nuestras actuaciones cuando conocimos que el Ayuntamiento había informado al interesado de las gestiones que venía realizando, dentro de la complejidad que la gran cantidad de explotaciones ganaderas del término municipal revestía, para aclarar la situación urbanística de las explotaciones ganaderas estabuladas y aclaraba el tratamiento que, en base a la normativa autonómica sobre las edificaciones y asentamientos en suelo no urbanizable, se pretendía dar a las explotaciones que se detectaran para, en su caso, legalización o adopción de las medidas de restablecimiento de la legalidad que procedan.

Por ello, al margen de la conclusión de nuestra intervención en este asunto, instamos al Ayuntamiento a que prosiguiera las tareas emprendidas para solucionar la problemática de explotaciones ganaderas en situación irregular existente en el municipio.

La representante de una asociación de ecologistas de la provincia de Cádiz nos trasladaba, en la **queja 12/3166** y en relación con la ocupación del edificio Valcarcel, propiedad de la Diputación Provincial, que habían solicitado, en Marzo de 2012, la remisión de diversa documentación, pero la Diputación Provincial había hecho caso omiso de esta solicitud así como de los requerimientos telefónicos para concertar una reunión para consultar el expediente de la venta. Para la asociación ecologista, *“la venta afecta al Plan General de Ordenación Urbana de Cádiz, teniendo nuestra organización una Secretaria de Ordenación del Territorio que trabaja los temas urbanísticos. Se esta incumpliendo la Ley*

*30/19992 de Procedimiento Administrativo común así como la Ley 27/2006 de Derecho a la información Ambiental. Que miembros de ... están imputados por realizar actividades culturales en el citado edificio, actuando la Diputación de Cádiz como denunciante en el proceso judicial. Que no entendemos como Diputación utiliza recursos para denunciar a ciudadanos por el uso de un edificio que vendió y no utiliza sus recursos para entregar una documentación pública y garantizar el derecho a la información”.*

Tras la primera respuesta que nos remitió la Diputación Provincial, conocimos que se había contestado a la asociación ecologista, aunque la misma consideraba insuficiente esta respuesta. Después de ello, la Diputación Provincial nos señaló que se citó a la asociación para facilitarle el acceso a la documentación solicitada. Por tanto, dimos por concluidas nuestras actuaciones cuando la representante de la asociación ecologista nos informó que ya disponían de toda la información que habían solicitado.

## 2. 1. 5. Otras cuestiones.

### 2. 1. 5. 1. Procedimiento de nulidad de Plan Parcial solicitado por una entidad ecologista.

En la **queja 13/3418** acudió a nosotros el representante de una asociación ecologista indicándonos que, en Julio de 2012, se dirigieron a la Presidencia de la Junta de Andalucía y a las Consejerías de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente –entonces competente en materia urbanística- y de Turismo para que iniciaran *“con la mayor celeridad posible, los procedimientos de nulidad del Plan Parcial SL1 Valdevaqueros, y de modificación del POT del Campo de Gibraltar y del PGOU de Tarifa para garantizar la protección y conservación del litoral tarifeño y, muy especialmente, de la zona de Valdevaqueros”*. Sin embargo, no habían obtenido respuesta alguna de ninguna de estas autoridades, a pesar de que habían mantenido varias reuniones con representantes de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, en las que habían insistido en la obligación de contestar a esta petición.

En su escrito de queja, manifestaba la asociación ecologista que entendían que *“este proyecto incurre en manifiestas ilegalidades y que intenta resucitar un modelo obsoleto de alto impacto ambiental, que puede tener consecuencias irreversibles en una de las zonas del litoral andaluz mejor conservadas, que cuenta con varias figuras legales de protección”*.

Tras las diferentes actuaciones que realizó esta Institución, finalmente conocimos, por la Viceconsejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, que se había dado respuesta a la asociación ecologista sobre su petición de declaración de nulidad del Plan Parcial Valdevaqueros. En esta respuesta y de forma sintética, la Viceconsejería consideraba que no resulta posible iniciar procedimientos legales que lleven a la nulidad del Plan Parcial debido a que se había aprobado con sujeción a la normativa legal de aplicación, aunque sí existen otros mecanismos jurídicos que conducen al fin último de conservar la zona litoral de Valdevaqueros, procedimientos que, una vez ultimados, implicarían la modificación de los dos instrumentos de ordenación del territorio: el POT del Campo de Gibraltar y el PGOU de Tarifa.

Así, y sólo a título de ejemplo, citaban que la Consejería inició un proceso con el objetivo de establecer una protección eficaz del litoral, promoviendo la aprobación del Decreto-Ley 5/2012, de 17 de Noviembre, de Medidas Urgentes en Materia Urbanística y para la Protección del Litoral de Andalucía, en cuyo marco se debe aprobar el Plan del Corredor Litoral de Andalucía, con el que se quiere preservar del proceso urbanizador aquellos espacios que merezcan ser protegidos por sus valores naturales, paisajísticos o de protección de riesgos, todo ello con el máximo respeto a la autonomía local y dentro de las

competencias municipales en materia de urbanismo, valorando las repercusiones jurídicas y económicas que las mismas puedan derivar para las Administraciones implicadas.

También se había publicado la Orden por la que se somete a información pública el Plan de Protección del Corredor del Litoral de Andalucía y su informe de sostenibilidad ambiental, en el que se incluyen expresamente siete sectores que *“pese a estar ya ordenados, tienen un alto valor ambiental y paisajístico que hace imprescindible su protección, entre los que se encuentra Valdevaqueros”*.

De acuerdo con ello, como quiera que esta queja fue admitida a trámite al objeto de que la Administración Autonómica se pronunciara de forma expresa acerca de la mencionada solicitud de dicha asociación y ello ya se había producido, aludiendo a la protección que presta a la zona, por su alto valor ambiental y paisajístico, el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, entendimos que no eran precisas nuevas gestiones en este expediente de queja y procedimos a su archivo.

#### 2. 1. 5. 2. *Dejación municipal ante una denuncia de usurpación de dominio público.*

El interesado de la **queja 11/5820** nos exponía que hacía 2 años adquirió una vivienda cueva en el municipio granadino de Purullena para instalar en ella un museo y centro de interpretación y divulgación de la arcilla, en cuya restauración contó con subvenciones para realizar las obras. Sin embargo, al poco tiempo un vecino colindante hizo unas escaleras que, siempre según el interesado, ocupaban la calle de uso público y dificultaba así el acceso de vehículos al centro cultural. Denunció esta situación al Ayuntamiento, sin que realizara ninguna actuación.

Posteriormente, este mismo vecino colindante *“roció hormigón en la calle estrechando aun más el acceso y también colocó una torre de la luz en la calle. De todo ello he informado de forma verbal y escrita en el Ayuntamiento en innumerables ocasiones, pero tras dos años no obtengo ningún resultado al respecto”*. Continuaba el interesado trasladándonos que *“nos gustaría poder tener este centro abierto al público en un futuro no muy lejano, pero nos encontramos en el problema de la accesibilidad a un espacio de uso público y a las posibles asistencias que son necesarias para todos en los tiempos en los que nos encontramos, como puede ser una simple ambulancia o un coche de bomberos en el caso de necesitarlos. Antes de que este vecino hiciese en espacio público estas actuaciones completamente ilegales, era posible contar con estos servicios, pero ahora no es posible tenerlos y una de las normas indispensables en un futuro espacio público es la accesibilidad a personas con movilidad reducida y las asistencias necesarias a las personas”*.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento, éste nos comunicó que la problemática específica que afectaba al mantenimiento de las viviendas-cueva apuntaba a que, en esta problemática, subyacía un conflicto jurídico-privado y que, en todo caso, las acciones del vecino del reclamante no habrían impedido a este último acceder a su vivienda con la maquinaria precisa para hacer las obras del centro de interpretación que deseaba construir.

Dimos traslado de esta respuesta al interesado para que formulara las alegaciones que considerara oportunas. Una vez las recibimos, interesamos un nuevo informe al Ayuntamiento sobre las medidas adoptadas para la recuperación del vial público ocupado parcialmente o, en caso contrario, que nos indicara las razones por las que ello no se estimara procedente. Igualmente, dado que el vecino colindante había ejecutado las obras sin autorización, también queríamos conocer las actuaciones llevadas a cabo en orden a la restauración de la legalidad urbanística y, en su caso, para la reposición de la realidad física alterada.



Del informe del Arquitecto Técnico municipal que se adjuntaba a la nueva respuesta municipal se desprendía que se había producido la ocupación sin autorización alguna de una superficie aproximada de 0,80 m<sup>2</sup> de un camino público, al parecer de titularidad municipal, por la construcción sin licencia de obras de unas escaleras de acceso a una vivienda cueva.

También se reconocía explícitamente en dicho informe que la existencia de las escaleras suponía una disminución en el ancho del camino. Por lo demás, el hecho de que el camino no quedara definido en el plano 18.1 “alineaciones” de las NN.SS. de Planeamiento de Purullena no permitía contrariar la evidencia de la ocupación parcial de un camino público que se ha producido en este caso.

Es cierto que también se señalaba que, debido a las rasantes y cotas del terreno, en la actualidad, solamente se puede acceder a la vivienda cueva colindante mediante las escaleras mencionadas, pero también lo es que dichas escaleras fueron construidas sin licencia de obras, ni autorización alguna para la ocupación del espacio público.

Partiendo de estas premisas, estimamos que existían causas suficientes para que el Ayuntamiento iniciara una investigación sobre la ocupación parcial de este bien de dominio público, ejerciendo para ello la potestad prevista en el artículo 64 de la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía (en lo sucesivo LBEL).

Al mismo tiempo y de acuerdo con los artículos 65 y 66 de la LBEL, el Ayuntamiento posee la potestad de deslinde y la de recuperación por sí mismo de la tenencia de sus bienes de dominio público, por lo que debía ejercitar las acciones que correspondan cuando considere que se ha producido una usurpación de los bienes de dominio público.

Por ello, formulamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Purullena **Recomendación** en el sentido de que se iniciaran las actuaciones necesarias para que, previo trámites legales oportunos, investigara si se había producido en algún momento una usurpación del dominio público en el tramo del camino al que se refiere la queja y en el caso de que, a resultas de esa investigación, se llegara a la conclusión de que, efectivamente, se ha producido tal usurpación, se ejercieran las acciones necesarias para que, a la mayor brevedad posible, se recuperara la parte del dominio público que, en su caso, hubiera sido usurpado.

Sin perjuicio de ello, dado que el Ayuntamiento manifestaba que, debido a las rasantes y cotas del terreno, en la actualidad, solamente se puede acceder a la vivienda cueva colindante mediante las escaleras construidas sin licencia, podría estudiarse la posibilidad, si ello se encuentra justificado, de que el afectado solicite, al amparo de lo dispuesto en el artículo 61 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, la autorización de un uso común especial o privativo de la parte del dominio público estrictamente necesaria para poder acceder a su vivienda, si éste constituye el único acceso técnicamente viable a la misma.

De la respuesta que nos facilitó el Ayuntamiento entendimos que, en términos generales, aceptaba nuestra resolución, siendo innecesario un expediente de investigación ante el indubitado carácter público del camino. No obstante, en el momento de dar por concluidas nuestras actuaciones, instamos al Ayuntamiento a que, conforme a su

compromiso, siguiera actuando para encontrar una alternativa que, salvaguardando el bien público, permitiera solucionar el problema planteado.

## **2. 2. Obras Públicas y Transportes.**

### **2. 2. 1. Obras públicas y expropiaciones.**

#### **2. 2. 1. 1. Deficiencias en carreteras y caminos públicos.**

Abrimos de oficio la **queja 13/1692** (a la que unimos otras 14 quejas que se presentaron por el mismo motivo a instancia de parte) cuando conocimos, a través de los medios de comunicación y de diversas quejas de personas usuarias del carril bici existente en el puente, que los autobuses públicos de la comarca del Aljarafe que, desde el año 2006, venían utilizando el antiguo puente ferroviario de Camas para acceder a la Estación de Plaza de Armas (lo que permite una importante reducción de los tiempos de viaje en las horas punta), tenían previsto volver a circular por la A-49 a partir del lunes 11 de Marzo de 2013. Las líneas que se iban a ver afectadas eran la M-173 (Sevilla-Camas) y la M-175 (Camas, Castilleja de Guzmán, Valencina, Salteras, Olivares, Albaida del Aljarafe) en sentido Sevilla, que usaban la pasarela entre las 7 y las 9 de la mañana para evitar los atascos y el tráfico lento en la Autovía de Huelva.

Tras dirigirnos a la Consejería de Fomento y Vivienda, nos respondió la Dirección General de Movilidad exponiéndonos, primero, diversos antecedentes del asunto: el puente se utilizaba como plataforma reservada para el transporte público en sentido Camas-Sevilla y carril para peatones y ciclistas en base a un contrato de arrendamiento con ADIF, que es la propietaria de la infraestructura, por cinco años, 2005-2010, y un canon anual de 30.000 euros más el IPC anual, además del mantenimiento, que también rondaba otros 30.000 euros. Cuando en 2010 finalizó el contrato, se trasladó a ADIF la posibilidad de firmar una cesión gratuita del puente asumiendo su mantenimiento, sin que ADIF pusiera objeciones a la propuesta, pero consideró prorrogado el contrato de arrendamiento por un año, condicionando cualquier otro acuerdo a que se saldara la deuda que consideraban pendiente. Tras varios intentos de llegar a una solución amistosa, ADIF interpuso una demanda judicial, cuya sentencia condenó al Consorcio de Transportes de Sevilla al pago de las cantidades adeudadas y a la entrega formal de la infraestructura. A partir del 11 de Marzo, dejaron de circular por el puente los autobuses, en cumplimiento de esta Sentencia, sellando ADIF el uso del puente al comienzo y final del mismo.

Siempre de acuerdo con lo indicado por la Consejería de Fomento y Vivienda, el 5 de Abril de 2013, suscribió, con ADIF, un documento de concesión administrativa a favor de la Junta de Andalucía para la cesión gratuita del uso del puente ferroviario a Camas durante un periodo de 75 años, por lo de, de forma inmediata, se procedería a reanudar el paso de los autobuses metropolitanos por el puente, una vez que se realizaran los trabajos necesarios para ello y se dieran los avisos oportunos a los usuarios.

En consecuencia, considerando que había quedado solucionado el problema que motivó la incoación de esta queja de oficio y la formulación de muchas reclamaciones por particulares al respecto, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

El interesado de la **queja 12/2327** nos denunciaba, en su escrito de queja, el mal estado de la carretera A-8125, que une los municipios sevillanos de Arahál y Morón de la Frontera. Indicaba que, por motivos médicos, tenía que desplazarse diariamente por la

misma y consideraba su estado como “*tercermundista. Tiene todo tipo de torredones en los laterales de la misma, con lo que te tienes que desplazar a la medianera*”.

Tras dirigirnos a la, entonces, Delegación Provincial de la Consejería de Fomento y Vivienda de Sevilla, se nos indicó que teniendo en cuenta la delicada situación presupuestaria y el elevado coste del acondicionamiento de la carretera, la Delegación Provincial replanteó la actuación ejecutando sólo la rehabilitación del firme de la carretera y así, como actuación preferente, lo envió a la Dirección General de Carreteras, que en esos momentos estaba revisando la programación de las actuaciones en función del presupuesto destinado a esta materia, por lo que, en definitiva, no estaba confirmada ninguna previsión para esta actuación.

A la vista de la información y, aun comprendiendo la insuficiencia de medios financieros para abordar la demanda de infraestructuras que plantea la ciudadanía y la propia programación aprobada, indicamos que nos preocupaba que, por esta causa, no se abordara la corrección de deficiencias y disfuncionalidades de entidad existente en las carreteras de titularidad pública, en este caso, autonómica, que generan un peligro y riesgo cierto para las personas que circulan por la mismas.

Por ello, formulamos a la Dirección General de Infraestructuras, de la Consejería de Fomento y Vivienda, **Sugerencia** para que, en las iniciativas de nueva actuación y, en su caso, la reprogramación de actuaciones que se llevaran a cabo en la Consejería, se tuviera muy en cuenta a la hora de seleccionar las jerarquización de objetivos las situaciones de riesgo y peligro de accidentes que se generen en estas infraestructuras por razón del estado de la calzada.

Según ese criterio esperábamos que las actuaciones destinadas al refuerzo de esta carretera se iniciaran lo mas pronto posible si, como parecía, existía una situación de riesgo permanente para los vehículos que circulaban diariamente por ella debido a la entidad de las deficiencias.

En la respuesta que nos dio la citada Dirección General se aclaraba que, por falta de presupuesto, no se puede abordar la actuación de Rehabilitación de firme en la A-8125 entre Arahal y Morón de la Frontera, pero que sí se incluye la actuación “*Servicio de mantenimiento de firmes en la Red de Carreteras de Andalucía. Provincia de Sevilla*”. En ella, se englobarán los trabajos necesarios de reparación en esa carretera. Se añadía que se habían tomado medidas de limitación del paso de vehículos pesados en dicha carretera con la finalidad de minimizar posibles riesgos. Se concluía reiterando la voluntad de la Administración Autonómica de favorecer actuaciones destinadas a maximizar la seguridad vial en nuestras carreteras.

Así las cosas, aunque a causa de las limitaciones presupuestarias, no cabe abordar la solución definitiva del problema, cabía considerar que sí se van a realizar actuaciones que conllevarán, a corto plazo, mejoras en la citada carretera, lo que nos llevó a estimar que, en lo fundamental, se aceptaba la resolución dictada por esta Institución en este expediente de queja.

Sin perjuicio de ello, en nuestro escrito de cierre, solicitamos a la Dirección General de Infraestructuras que las mejoras recogidas en el Servicio de mantenimiento de firmes se abordaran en el menor plazo posible y que, asimismo, cuando las posibilidades económicas y presupuestarias lo permitan, se retomara la actuación de Rehabilitación de firme en la A-8125 entre Arahal y Morón de la Frontera que, en definitiva, constituye una solución más definitiva del mal estado de esta importante vía de comunicación.

En la **queja 12/6328**, el interesado nos exponía en su escrito de queja que hacía ya cuatro años que había denunciado en el Ayuntamiento de Huévar del Aljarafe (Sevilla) que un tramo del camino público que une las localidades de Hinojos y Carrión, dentro del término municipal de Huévar del Aljarafe, es inaccesible, lo que hace que tenga que recorrer mayor distancia desde su domicilio, ubicado en la zona rural de Huévar. De la respuesta que obtuvo del Ayuntamiento se desprendía, en síntesis y siempre según el interesado, que el Ayuntamiento reconocía su competencia y el compromiso y voluntad de solucionar esta cuestión. Antes de acudir a esta Institución, había comunicado nuevamente estos hechos al Ayuntamiento, pues, en definitiva, nada se había hecho en cuatro años, pero ni siquiera le habían respondido.

El Ayuntamiento nos informó que, aunque era el primer interesado en reparar el camino, limitaciones presupuestarias impedían ejecutar las obras. Por ello, formulamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Huévar del Aljarafe **Recordatorio** del deber legal de observar lo dispuesto en el artículo 51, 63 y ss. y 72 de la Ley 7/1999, de 26 de Octubre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, así como **Recomendación** de que la Alcaldía diera las instrucciones oportunas para el inicio del expediente administrativo de recuperación del camino, dando cuenta a particulares o administraciones afectadas de dicho inicio y, recabando, en su caso, el apoyo de la Diputación Provincial de Sevilla para la tramitación y resolución de dicho expediente.

Como respuesta, el Ayuntamiento manifestaba la aceptación de la resolución formulada y nos trasladaba el compromiso de iniciar próximamente el expediente administrativo de recuperación del camino, recabando información e informando de su apertura o inicio al resto de particulares y administraciones afectadas.

Así las cosas, ante lo expresado por el Ayuntamiento, entendimos que el problema de usurpaciones de dicho camino se encontraba en vías de solución por lo que dimos por concluida nuestra intervención en este asunto.

#### *2. 2. 1. 2. Deficiencias en barrios y otros núcleos de población.*

En la **queja 11/5657**, se dirigió a nosotros la presidenta de una comunidad de propietarios de Marbella por el mal estado que presenta la calle Faisan de ese municipio, dado que, a su juicio, afecta a la seguridad de los cerca de 2.000 vecinos de la urbanización en la que se encuentra, temiendo que pueda producirse un accidente grave por su elevado deterioro. Añadía que, desafortunadamente, sus numerosos escritos, correos electrónicos y llamadas al Ayuntamiento pidiendo el arreglo de la calle no habían obtenido un resultado positivo, registrándose un progresivo empeoramiento de las condiciones de la calle desde sus primeros escritos que databan de 2006.

Tras admitir a trámite la queja y dirigiernos al citado Ayuntamiento, en su respuesta éste defendía que el vial en cuestión no estaba cedido, siendo por tanto de titularidad privada, por lo que su conservación y mantenimiento correspondía a sus propietarios. Tras dar cuenta de esta información a la reclamante, ésta alegó, en resumen, que el deterioro de la calle venía desde las obras de construcción de una urbanización colindante a la suya y que ya la comunidad de propietarios alertó de ello al Ayuntamiento, que no hizo nada para ordenar a los promotores de la urbanización el arreglo de la calle; en cuanto a que la urbanización no estaba recepcionada, la antigüedad de la misma eran 30 años, por lo que consideraba la comunidad de propietarios que era tiempo más que suficiente para exigir al promotor su recepción.

Por ello, nos volvimos a dirigir al Ayuntamiento para que nos expresara el posicionamiento de la Corporación Municipal sobre estas alegaciones, señalando las causas por las que aún no se hubiera efectuado la recepción de esta urbanización e indicando las actuaciones que hubiera llevado a cabo tendentes a hacer cumplir al promotor con sus obligaciones, así como si en su día exigieron al promotor las garantías previstas en la normativa urbanística y, en el caso de que la fianza o aval se hubieran constituido, la causa de su no ejecución.

Sin embargo, no obtuvimos respuesta del Ayuntamiento de Marbella por lo que tuvimos que formular a su Alcaldía-Presidencia **Recordatorio** del deber legal de colaboración contenido en el artículo 19, apartado 1, de nuestra ley reguladora, así como de los artículos 103.1 de la Constitución Española y 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, según los cuales éstas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con, entre otros, el principio de eficacia, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho, respetando en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima, así como del artículo 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía que garantiza el derecho a una buena administración, comprendiendo el derecho de todos a que sus asuntos sean resueltos en un plazo razonable. También formulamos **Recomendación** para que, por parte de la Alcaldía, se dictaran las instrucciones oportunas para que la petición de informe formulada por esta Institución fuera atendida sin nuevas dilaciones y no se viera dificultado el desarrollo de las funciones estatutarias que tenemos encomendada.

Como respuesta a esta resolución, el Ayuntamiento de Marbella nos remitió copia de un escrito que ya figuraba en los antecedentes de la queja, por lo que entendimos que no se había respondido a nuestra resolución, por lo que tuvimos que proceder a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, considerando la misma sin respuesta.

La **queja 12/2473** la presentó el presidente de una asociación de fomento del uso de la bicicleta de Sevilla -a la que se sumó posteriormente una asociación ecologista- exponiéndonos que en Febrero de 2012 solicitaron al Ayuntamiento de Sevilla que se señalizaran adecuadamente como calles residenciales aquellas calles "*cada vez más comunes en Sevilla- en las que el pavimento y las aceras se sitúan a un solo nivel*". Añadía en su escrito de queja que, pasados más de tres meses, no habían recibido la preceptiva respuesta en el sentido que resultara procedente por parte del Ayuntamiento, lo que determinaba que los problemas que planteaban en su escrito, y que motivaron su petición, persistieran o, incluso, hubieran aumentado.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento de Sevilla, éste explicaba las razones por las que el tramo de la Alameda de Hércules al que se refería el escrito de queja no cumplía los requisitos establecidos en la correspondiente Ordenanza para ser considerado como calle residencial. Antes de adoptar una resolución en el expediente trasladamos esta información a las asociaciones reclamantes para conocer su posición ante la respuesta del Ayuntamiento de Sevilla.

Una vez que recibimos estas alegaciones, trasladamos las mismas al Ayuntamiento dado que, a juicio de los reclamantes, la actual regulación de las calles objeto de su escrito de queja, descartando su consideración como residenciales, podría contradecir las determinaciones del artículo 15 del Decreto 293/2009, de 7 de Julio, por lo que quisimos conocer la posición del Ayuntamiento de Sevilla sobre estas cuestiones.

A través del informe del Servicio de Proyectos y Obras de la Delegación de Movilidad se nos remitió informe, pero debimos recordar que, en nuestra petición de informe, solicitábamos que se nos trasladara el posicionamiento de la Corporación Municipal acerca de lo alegado por la Asociación reclamante planteando la procedencia de señalar como residenciales diversas calles del casco histórico y, en especial, acerca de su alegación en el sentido de que la actual regulación de las calles citadas en el escrito de queja inicial, que descarta su consideración como residenciales, podría contradecir las determinaciones del artículo 15 del Decreto 293/2009, de 7 de Julio.

Por toda respuesta, se informaba por el Servicio de Proyectos y Obras que *“se va a proceder a señalar con límite de velocidad de 30 Km/h todas las entradas al casco histórico de la ciudad y con respecto al resto de las calles que se señalan en el escrito presentado, se está estudiando la colocación de señales de límite 20 Km/h y prioridad absoluta para el peatón para su paulatina implantación”*. A la vista de ello, trasladamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla nuestra postura:

1. Por supuesto, partimos, una vez más, de que los municipios ostentan competencias, entre otras, en materias tales como seguridad en los lugares públicos, así como ordenación del tráfico de vehículos y personas, cuestiones ambas relacionadas con las motivaciones que motivan las peticiones de la asociación reclamante. También lo es que, dentro del ejercicio de tales competencias, pueden los responsables municipales ejercer su legítimo ejercicio del «ius variandi» con respecto a la ordenación de tráfico existente en aras a una mejor defensa de los intereses generales y para su adecuación a las circunstancias concretas de cada momento.

No obstante, partiendo de nuestro total respeto a la regulación del tráfico que, en los términos de la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, decida establecer esa Corporación Municipal, decidimos trasladarle las peticiones y propuestas de la Asociación Asamblea de Ciclistas, teniendo en cuenta que ostenta una muy importante representación entre el colectivo de usuarios de la bicicleta y que, por ello, podía realizar aportaciones y propuestas de relevancia en cuanto a la ordenación del tráfico en el casco histórico y al posible proceso de peatonalización de determinadas calles o restricciones de velocidad en tal zona.

En este sentido, estimamos que la respuesta de ese Ayuntamiento que estamos valorando no se atiene a las peticiones y propuestas de esta asociación. No se trata, lógicamente, de que éste, o cualquier otro, municipio deba asumir las propuestas que las asociaciones que representan distintos intereses les haga llegar, pues por los motivos expuestos, el «ius variandi», en aras a la protección de los intereses generales, es una potestad de competencia municipal, pero sí creemos que es exigible que las respuestas que se ofrezcan a estos grupos estén motivadas en relación con las cuestiones que se plantean; es decir, se debe intentar responder, una por una, todas las cuestiones y de forma motivada.

2. En atención a ello, cuando se demanda que se señalicen como residenciales a determinadas calles, manifestar como se hizo en el primer informe municipal que dichas calles no cumplen (caso de la Alameda de Hércules) con los requisitos para ser consideradas tales, resulta inadecuado toda vez que, precisamente, lo que se pide es que se adopten medidas, que se pueden aceptar o no, para que pasen a serlo.

Es decir, del propio escrito de los interesados es fácil deducir que la Alameda de Hércules no reúne los requisitos para tener la condición de calle residencial e, implícitamente, lo que solicitan, sea aceptable o no por el Ayuntamiento, es que se adopten medidas para que este espacio público pueda tener tal consideración.

3. Se planteaban tres cuestiones concretas por parte de la asociación: solicitud de señalización adecuada de las calles con pavimento a un solo nivel, de modo que queden claros los itinerarios peatonales a ambos lados con una anchura mínima de un metro y medio o, en su defecto, se señalicen como calles residenciales; solicitud de que aquellas calles que carezcan de acerado compatible con la normativa de accesibilidad, es decir que carezcan de la anchura mínima antes mencionada, sean reformadas a la mayor brevedad y, por último, solicitud de que los viales de la Alameda de Hércules marcados al mismo nivel que el resto del pavimento, sean señalizados como calle residencial, con prioridad de paso para niños y peatones en general.

No se pronuncia con claridad su respuesta sobre todas estas cuestiones, aludiéndose únicamente a que se va a limitar la velocidad en el casco histórico y que, en las calles aludidas en la queja, va a reducirse a 20 kilómetros/hora con prioridad absoluta para el peatón con una paulatina implantación.

Se echa en falta, al respecto, más que esta inconcreta alusión a futuras intervenciones, conocer si estarían dispuestos a realizar una propuesta de actuaciones debidamente calendarizada y presupuestada, estableciendo un plan o programa con tal finalidad, así como, en caso de que se reconozca que las aceras actuales de las calles a un solo nivel no se atienen a la normativa de accesibilidad, las medidas previstas para solucionarlo, en aras a la seguridad de personas y a facilitar la movilidad de las personas discapacitadas.

Por ello, formulamos a la citada Alcaldía-Presidencia **Sugerencia** de que, como corresponde a una Administración Pública participada y al servicio de la ciudadanía, configurada así por nuestro ordenamiento constitucional y estatutario, sin perjuicio del pleno respeto al legítimo ejercicio de las competencias municipales en cuanto a la ordenación del tráfico a la que anteriormente se ha aludido, se informe con claridad y de forma expresa a esta Institución acerca del posicionamiento de la Corporación Municipal sobre las concretas solicitudes y propuestas de la asociación que, en el curso de la tramitación de este expediente de queja, le habían sido trasladadas: solicitud de señalización adecuada de las calles con pavimento a un solo nivel de modo que queden claros los itinerarios peatonales a ambos lados con una anchura mínima de un metro y medio o, en su defecto, se señalicen como calles residenciales; solicitud de que aquellas calles que carezcan de acerado compatible con la normativa de accesibilidad, es decir que carezcan de la anchura mínima antes mencionada, sean reformadas a la mayor brevedad; solicitud de que los viales de la Alameda de Hércules marcados al mismo nivel que el resto del pavimento sean señalizados como calle residencial con prioridad de paso para niños y peatones en general.

En definitiva, queríamos conocer cuál es la posición que mantiene el Ayuntamiento ante las peticiones de una asociación muy representativa de un amplio colectivo de ciudadanos, como manifestación del modo de actuar del modelo de Administración configurado, entre otros, por los siguientes preceptos: arts. 9.2 y 103.1 de la Constitución y 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de Marzo).

Por último, transmitíamos nuestra posición favorable a que, cualquiera que sea la regulación del tráfico que finalmente se decida, contribuyera a mejorar la seguridad y comodidad de peatones y conductores y favoreciera la movilidad de las personas discapacitadas que transiten por las mismas, señalizando con claridad las calles afectadas.

En la respuesta que nos remitió el Ayuntamiento, dejaba clara la intención municipal de señalar las calles del casco histórico a las que se aludía en el escrito de

queja (incluida la Alameda de Hércules), con señales de límite de velocidad 20 Km/h, avisando del peligro de existencia de peatones y dándole absoluta prioridad a los mismos. De hecho se manifiesta que tal señalización ya se estaba implantando.

En cuanto a la plena adaptación de las calles a un solo nivel a la normativa de accesibilidad mediante su oportuna reforma, el Ayuntamiento se acogía a que el plazo temporal recogido en la citada normativa para la plena adaptación de las infraestructuras se extiende hasta 2019, señalando que corresponde a la Gerencia Municipal de Urbanística establecer condiciones de razonabilidad en tales ajustes.

Aunque cabía suponer que este posicionamiento del Ayuntamiento de Sevilla no resultaba plenamente satisfactorio para la Asociación reclamante, al no apreciar, por el momento, incumplimientos municipales en la aplicación de la normativa de accesibilidad al no haberse agotado los plazos para ello, estar actuándose, en cuanto a la señalización de las calles aludidas, en el ámbito de las competencias que se atribuyen a los municipios y, por último, haberse aclarado la posición municipal sobre las cuestiones expuestas por la Asociación, debíamos considerar, con las salvedades expuestas, por aceptada la Sugerencia formulada por esta Institución y dar por concluidas nuestras actuaciones en este expediente de queja.

En cualquier caso, en nuestro escrito de cierre, instamos al Ayuntamiento a que, en la medida que las disponibilidades presupuestarias le permitieran, y de forma planificada y programada, se iniciara el proceso de adaptación de las infraestructuras, espacios libres y viales existentes, de forma que fuera posible que, a fecha 1 de Enero de 2019, este proceso se encuentre culminado y podamos contar con un espacio urbano plenamente accesible.

El interesado de la **queja 11/3466** nos denunciaba el mal estado en que se encontraban los aparcamientos subterráneos situados bajo una zona verde de titularidad municipal, debido a las filtraciones de agua desde las jardineras situadas en la plaza, cuyas obras fueron recepcionadas por el Ayuntamiento en 1997; además, los techos se estaban derrumbando debido al óxido de las vigas y el desmenuzamiento de las bovedillas; el bloque tenía diversas grietas desde que el Ayuntamiento autorizó la construcción de otros aparcamientos en las inmediaciones y habían construido un muro pantalla que provocaba que cuando llueve, el agua rebotase en el muro inundando los aparcamientos por zonas donde nunca había manado agua. En una reunión que había mantenido con los representantes municipales, éstos se habían negado a arreglar las deficiencias del aparcamiento subterráneo.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento, éste, en síntesis, nos indicaba que, para resolver el problema de las filtraciones de la plaza, la mejor fórmula era la firma de un convenio entre el Ayuntamiento y los titulares del garaje subterráneo, pero que hasta principios de 2013 no se tenía previsto decidir una solución para el arreglo de la plaza.

Por ello, pedimos conocer las actuaciones que hubieran realizado para solucionar esta cuestión y el Delegado Municipal de Ordenación del Territorio y Vivienda del Ayuntamiento de Málaga, en escrito del mes de Diciembre de 2012, nos comunicó que *“se ha decidido dar solución al problema existente, aunque la misma no se podrá poner en marcha hasta que se disponga de la partida presupuestaria necesaria para llevarla a cabo”*.

Esta respuesta, más allá de la inequívoca afirmación de que se ha decidido dar solución al problema, ni aclaraba qué actuaciones municipales se iban a llevar a cabo para ello, ni si el presupuesto municipal de 2013 disponía de partida presupuestaria para llevarla a cabo, ni el plazo previsto para su ejecución.



Por tanto, podríamos afirmar que el reclamante que presentó su queja en Agosto de 2011 pidiendo una solución para el problema que afecta a los propietarios del garaje subterráneo que se encuentra bajo la plaza pública, llegado Enero de 2013, seguía sin conocer cómo se tiene previsto abordar el problema, qué coste económico conlleva su ejecución y si los propietarios de plazas de garaje deberán asumir previo acuerdo parte del mismo, ni el plazo aproximado en qué podría estimarse que las obras precisas y tanto tiempo demandadas darán comienzo.

Por ello, formulamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Málaga **Sugerencia** con objeto de que diera las instrucciones precisas para que, estableciendo un preciso calendario de ejecución de las actuaciones debidamente presupuestadas, los Servicios Técnicos municipales informen sobre las obras que deben llevarse a cabo para la subsanación de los defectos y deterioros que concurren en la plaza, aclarando en su caso las actuaciones privadas que, de forma coordinada, deberían abordarse a su vez en el garaje subterráneo, todo ello con la finalidad de que no se demore «sine die» la solución de un problema que el paso del tiempo no viene sino a agravar de forma progresiva.

Formulamos esta resolución -teniendo en cuenta el plazo transcurrido desde las primeras solicitudes de solución de este asunto y que el primer informe técnico municipal que detecta defectos en este espacio público data de Febrero de 2009- en el marco del derecho de la ciudadanía a una buena administración y a que sus asuntos sean resueltos en un plazo razonable, derecho reconocido tanto constitucional como estatutariamente.

En la respuesta municipal se daba cuenta de que el Departamento de Proyectos y Obras está preparando el proyecto para la eliminación de las jardineras de la plaza cuyo riego periódico provoca las filtraciones a los aparcamientos, determinando que el coste de esta actuación es de 108.766,31 euros y anunciando que se va a promover una modificación presupuestaria en los Presupuestos de 2013 para hacer frente a la financiación de la actuación.

Por lo demás, en cuanto a la actuación de mayor envergadura de reformar todo el pavimento de la plaza, la impermeabilización de los aparcamientos y su reposición se seguía manteniendo que es preciso, con carácter previo, la firma de un convenio entre ese Ayuntamiento y las comunidades afectadas y la redacción de un proyecto de reparación de los aparcamientos del sótano por parte de las Comunidades de propietarios.

Así las cosas, cabía estimar que, en términos generales, se atendía favorablemente la Sugerencia formulada por esta Institución por cuanto es previsible que, tras la anunciada modificación presupuestaria, se acometiera la eliminación de las jardineras, que al parecer constituía el origen más inmediato del problema y, en cuanto al proyecto de más envergadura, se seguía defendiendo la necesidad de un convenio que cabía esperar que ambas partes impulsaran debidamente.

Por ello, estimando aceptada en lo substancial la resolución formulada y que el problema de los aparcamientos se encuentra en vías de solución, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

### 2. 2. 1. 3. *Expropiaciones.*

La **queja 11/3806** se iniciaba mediante escrito, de fecha 21 de julio de 2011, en el que su promotor exponía los perjuicios que estaba causando el retraso en el cobro del justiprecio expropiatorio correspondiente a su finca, afectada por el proyecto de ejecución de la variante de Lora del Río (Sevilla) en la carretera A-431. Según indicaba, el justiprecio

fijado en el acta de adquisición por mutuo acuerdo, de fecha 19 de enero de 2010, fue de 184.076,84 €, de los cuales percibió 35.605,94 € en concepto de depósito previo e indemnización por rápida ocupación, por lo que la cantidad pendiente de entregar al propietario quedó fijada en 148.470,86 €. No obstante lo anterior, *“transcurridos más de tres años desde que se produjo la previa ocupación (20 de diciembre de 2007) y diecinueve meses desde que se firmó el Acta de Adquisición por Mutuo Acuerdo”*, aún no habría cobrado la cantidad adeudada, pese a que inicialmente se le habría comunicado que en el plazo de seis meses a un año percibiría dicho importe. Por su interés, nos parece oportuno transcribir los siguientes párrafos:

*“De forma pertinaz, nos hemos personado en las dependencias de la Delegación Provincial en Sevilla de la Consejería, transmitiéndome siempre por parte del funcionario que me atendía que lo sentían mucho pero que “no hay dinero para pagar las expropiaciones”, en otras ocasiones se me emplazaba a presentar escrito ante otras dependencias, como así hice ante la Dirección General de Carreteras (no teniendo respuesta) y, en la última ocasión, se nos refirió que la culpa era de la Consejería de Economía y Hacienda que no había previsto oportunamente el gasto para pagar las expropiaciones, refugiándose en que mientras que ésta no lo previese, Obras Públicas no podía hacer efectivo importe alguno.*

*Hace cuatro años ya que entraron en mi finca; han finalizado la obra y ahora no pagan y, lo peor, sin que nadie ofrezca respuesta ni asuma responsabilidad por ello, todo lo cual, obviamente genera un evidente desasosiego en quien suscribe y su familia, más aún teniendo en cuenta la coyuntura económica que padecemos y que la explotación de la referida finca constituye la principal fuente de sustento familiar (...).”*

Tras recibir los informes que interesamos y realizar un análisis de la normativa de aplicación, manifestábamos que las responsabilidades por demora recogidas en dichos preceptos no pueden servir a la Administración para amparar sus dilaciones o su inadecuada gestión, justificando que los derechos de quienes resultan expropiados se verán garantizados por el abono de intereses.

Por el contrario, el derecho a una buena administración y los principios antes señalados que deben regir el funcionamiento de las Administraciones Públicas deben ser esgrimidos frente a una situación que está generando a la parte promotora de queja un perjuicio consistente en un retraso injustificado en el pago del justiprecio que, en el caso que nos ocupa, fue fijado con fecha 19 de Enero de 2010.

Perjuicio que alcanza a los bienes públicos ya que todo retraso en el pago del justiprecio conlleva la obligación de abono de los intereses correspondientes. Al respecto, no nos parecía oportuno que el abono de los intereses sea esgrimido casi a favor de las personas afectadas (*“intereses que serán mayores cuanto más tiempo tarde en pagarse dicho principal”*), no sólo porque no justifica una excesiva separación entre la privación del bien y el pago de su indemnización, sino porque supone una inadecuada gestión de los recursos públicos.

Considerábamos que, ante la situación descrita, podría estar vulnerándose el contenido esencial del derecho a la propiedad privada (art. 33 CE), al no haber sido abonada la indemnización correspondiente a la parte promotora de queja por la expropiación acordada para ejecución de la variante de Lora del Río en la carretera A-431. Del mismo

modo, entendimos que podría estar conculcándose el derecho a una buena administración estipulado en el art. 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Por todo ello, formulamos al, entonces, Director General de Carreteras **Recomendación** para que, por parte de la Dirección General, se adoptaran las medidas necesarias para atender, sin más dilaciones, el pago de las cantidades adeudadas en concepto de justiprecio a la parte promotora de la presente queja, junto con los intereses que resulten procedentes como consecuencia del retraso habido en los plazos de determinación y pago.

Al no recibir respuesta, esta Institución llegó a declarar, a principios de 2013, la inclusión de la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, aunque posteriormente nos llegó la respuesta de la Consejería de Fomento y Vivienda en la que se informaba que, ante la falta de disponibilidad presupuestaria, no ha sido hasta Diciembre de 2012 cuando se ha podido tramitar el expediente que afecta al reclamante, añadiendo que, con fecha 11 de Enero de 2013, había quedado fiscalizado de conformidad el documento de pago, aunque se informó al interesado que tenía derecho a percibir el interés legal del dinero sobre las cantidades percibidas, al haber transcurrido los seis meses previstos para ello en la legislación vigente.

Por todo ello, cabía afirmar que, aunque con un notable retraso, finalmente se ha procedido al pago de la indemnización debida al reclamante y, consecuentemente, considerar aceptada la Recomendación formulada por esta Institución. En consecuencia, dejamos sin efecto nuestra resolución por la que se acordaba la inclusión de este expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía y, estimando que nos encontramos ante un problema resuelto, dimos por concluida nuestra intervención en este asunto. En cualquier caso, manifestamos a la Dirección General que esperábamos que, en futuras ocasiones, se atendieran nuestras peticiones de informe y resoluciones en los plazos previstos en la Ley reguladora de esta Institución.

La **queja 12/1469** se iniciaba mediante escrito, de fecha 15 de junio de 2012, en el que su promotor exponía los perjuicios que le estaba causando el retraso en el cobro del justiprecio expropiatorio correspondiente a una finca propiedad de familiares, afectada por el proyecto de acondicionamiento y nuevo trazado de la A-348. Según indicaba, la carretera llevaría ejecutada más de tres años, pero no tenían constancia de que a nadie se le hubiera informado oficialmente mediante algún comunicado donde se explicase cómo se encontraba el proceso.

Teniendo en cuenta que el expediente expropiatorio que nos ocupa tuvo entrada en la Dirección General de Carreteras con fecha 9 de Noviembre de 2010 y que la respuesta de la Delegación Provincial no ofrecía certeza alguna sobre cuándo se iba a proceder al pago indemnizatorio, pese a que de los datos recabados se extraía que se estaba produciendo un retraso de dos años, o más, en la habilitación de los créditos necesarios para proceder al pago de justiprecios de expropiaciones desarrolladas para ejecución de infraestructuras viarias, formulamos **Recomendación** para que, por parte de esa Dirección General, se adoptaran las medidas necesarias para atender, sin más dilaciones, el pago de las cantidades adeudadas en concepto de justiprecio a la parte promotora de la queja, junto con los intereses que resultaran procedentes como consecuencia del retraso habido en los plazos de pago.

La citada Dirección General, en su respuesta a la resolución formulada, señalaba que, en relación con el expediente de expropiación que afecta al interesado, ante la falta de disponibilidad presupuestaria, hasta diciembre de 2012 no se pudo tramitar el

pago, pero añadía que, con fecha 28 de Diciembre de 2012, había quedado fiscalizado de conformidad el documento de pago. También se informaba que el reclamante tiene derecho a percibir el interés legal sobre las cantidades percibidas, ante el retraso producido sobre el plazo legal previsto a tal efecto. En consecuencia, estimando que había sido aceptada la resolución formulada, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

#### *2. 2. 1. 4. Retrasos y dilaciones en la tramitación de los expedientes de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.*

En la **queja 12/2389**, el interesado nos exponía en su escrito de queja que, en Noviembre de 2009, su vehículo sufrió diversos desperfectos en el aparcamiento del cementerio municipal de Humilladero (Málaga) por las obras de una fuente que, siempre según el interesado, estaban sin señalizar. Solicitó la correspondiente indemnización al Ayuntamiento, que aprobó en el Pleno Municipal de Septiembre de 2011 que se le abonara la cantidad de 1.242,03 euros, pero a través de la compañía aseguradora con la que tenía contratada la responsabilidad. Sin embargo, en Febrero de 2012, esta compañía comunicó al interesado que no iba a pagarle esta cantidad.

Tras admitir a trámite la queja y dirigirnos al Ayuntamiento, se nos comunicó que habían asumido la responsabilidad patrimonial en este supuesto, pero no se había abonado la indemnización por la compañía aseguradora debido a que, a juicio de ésta, no estaban suficientemente acreditados los daños provocados en el vehículo del interesado.

Así las cosas, es claro que el motivo de que no se hubiera indemnizado al interesado era la discrepancia existente entre la compañía aseguradora y el Ayuntamiento. En resumen, trasladamos al Ayuntamiento que la situación con la que nos encontrábamos era la siguiente:

1. Corresponde al Ayuntamiento determinar si existe o no responsabilidad patrimonial, de acuerdo con lo establecido en el art.139 y ss de la Ley 30/92, de 26 de Noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en lo sucesivo LRJAPPAC) y art. 1 y ss. del Real Decreto 429/1993, de 26 de Marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos en materia de Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas.

2. De acuerdo con ello, la Alcaldía Presidencia resolvió reconocer, en el caso que nos ocupa, la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento comprometiéndose a abonar una indemnización por importe de 1.242,03 euros.

3. La Entidad con la que tiene concertado el seguro de responsabilidad civil se niega a atender la reclamación al considerar que no se han acreditado los daños provocados en su vehículo objeto de la reclamación.

4. El Ayuntamiento considera que lo lógico es que, a la vista de estos hechos, el reclamante demandara al Ayuntamiento y a la compañía aseguradora y, definitivamente, sería el juez de lo Contencioso-Administrativo quien conocería sobre si los hechos se han producido, la cuantía de los mismos y la responsabilidad del Ayuntamiento, debiendo pagar la compañía de seguros porque además sería parte del litigio, con independencia de su postura de personarse o no en el procedimiento.

5. De acuerdo con lo informado por ese Ayuntamiento resultaba que, en lugar de ejecutar la resolución adoptada con todas sus consecuencias y sin perjuicio de que después pueda dirigirse a la Compañía Aseguradora para que adoptase las medidas que sean

precedentes a la vista del contrato firmado, traslada al administrado la obligación de defender su posición, con los costes y tiempo que ello conlleva, ante los Tribunales de Justicia.

A la vista de todo ello y de conformidad con lo establecido en el artículo 29, apartado 1, de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, se formuló **Recordatorio** del deber legal de observar lo dispuesto en el art.139 y ss. de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y art. 1 y ss. del Real Decreto 429/1993, de 26 de Marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos en materia de Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas, al que habría que añadir el art.106.2 de la Constitución.

Asimismo, era preciso recordar que, de acuerdo con lo establecido en el art. 12 LRJAPPAC, la competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia.

También formulamos **Recomendación** en el sentido de que se adoptaran las medias oportunas para que se procediera, a la mayor brevedad posible, a la ejecución de la resolución adoptada por la Alcaldía relativa al reconocimiento de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento y al abono de la indemnización correspondiente al interesado.

Ello, sin perjuicio de que, si se considera que la compañía aseguradora debía asumir esta indemnización de acuerdo con el contrato firmado con el Ayuntamiento, se exigiera a la misma el abono de esta cantidad. Asimismo, si se dieran las circunstancias previstas en los pliegos de condiciones, previos trámites legales oportunos, si se verificaba que había un incumplimiento de las mismas, se procediera a la resolución del contrato firmado con la entidad aseguradora.

Como respuesta a esta resolución, el Ayuntamiento nos comunicó que no la aceptaba en base al pronunciamiento del servicio jurídico municipal (de cuyo contenido no se nos daba cuenta), insistían en que debía ser el interesado el que formulara demanda al Ayuntamiento y a la compañía aseguradora. Por tanto y dado que se discrepaba –aunque desconocíamos en base a qué argumentaciones- con la resolución formulada por esta Institución, procedimos a incluir la presente queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacando la no aceptación de la resolución por parte del Ayuntamiento de Humilladero.

La interesada de la **queja 12/4244**, madre del menor afectado, nos indicaba en su escrito de queja que su hijo sufrió un accidente de circulación en Granada con un ciclomotor debido a un socavón en el centro de la vía pública por la que circulaba originado, siempre según la madre, por la falta de mantenimiento. Por ello, presentó el 15 de Diciembre de 2010 solicitud de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de Granada, pero desde entonces no había recaído resolución alguna en el expediente, pesar de que en el mismo el Ayuntamiento dictó el trámite de prueba.

De la respuesta que nos envió el Ayuntamiento parecía dar a entender que la justificación que se le daba a la dilación producida, transcurrido 20 meses sin que se resuelva el expediente, es ajena al Ayuntamiento. Responsabilizándose de esta intolerable dilación en la tramitación del expediente a la compañía aseguradora. Todo ello, sin mayores explicaciones y sin indicación o información adicional alguna sobre gestiones infructuosas y, en su caso, medidas que se hubieran adoptado para obtener el informe requerido y no atendido.

Ello con la consecuencia de que la tramitación del expediente, la atención a los derechos de la ciudadanía y su adecuada protección quedaba al albur de la compañía aseguradora con la que ha contratado el Ayuntamiento estos servicios, sin que tal situación parezca preocupar lo más mínimo al instructor del expediente o, al menos, de existir ésta no se vislumbra la misma en el contenido del informe remitido.

Llegados a este punto, hicimos llegar que era preciso tener muy en cuenta que la responsabilidad en la tramitación, impulso y resolución de los expedientes en tiempo y forma corresponde al propio Ayuntamiento de acuerdo con su organización interna, tal y como se deriva del contenido, entre otros, de los arts. 41.1, 42.2 y 74.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en lo sucesivo LRJ-PAC), siendo la competencia, tal y como establece el art. 12 de la mencionada Ley, irrenunciable y debiéndose ejercer precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia.

De acuerdo con todo ello, entendimos que se debía valorar si la empresa aseguradora está cumpliendo, o no, las obligaciones del contrato firmado con el Ayuntamiento, derivadas del pliego de condiciones que sirvió de base a la licitación, adjudicación y posterior formalización de aquél. Esto con objeto de que, si estaba incumpliendo los plazos para la emisión del informe interesado, ya sea con carácter excepcional o habitual, se adoptaran las medidas que legalmente procedieran en función de tal incumplimiento.

Al mismo tiempo, entendimos que el Ayuntamiento debía tener muy presente la competencia que para tramitar, e ineludiblemente resolver, los expedientes de esta naturaleza le corresponde de acuerdo con lo establecido en los arts. 106.1 de la Constitución, art. 54 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, art. 139 y ss de la LRJ-PAC y art.1 y ss del Real Decreto 429/1993, de 26 de Marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

Por ello, no podíamos entender que el informe se limitara a decir *“El expediente sobre la reclamación patrimonial instada por la interesada no se ha podido resolver hasta la fecha, ya que falta por incorporar al mismo, informe pericial contradictorio sobre el daño personal sufrido, solicitado en su día a la Cía. Mediadora de Seguros del Ayto., cuya fotocopia se acompaña”*.

En consecuencia, formulamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Granada **Recordatorio** del deber legal de observar los preceptos antes mencionados en lo que concierne a la obligación de asumir la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial como competencia propia del Ayuntamiento, cuidando de impulsar todos sus tramites hasta su resolución, con independencia de que se tenga firmado un contrato con una compañía aseguradora. Asimismo, también formulamos las siguientes **Recomendaciones**:

- Que, de acuerdo con la competencia que ostenta como jefatura superior de personas y las facultades de inspección inherentes a la dirección del gobierno y administración del Ayuntamiento, se abra una investigación a fin de determinar, valorar en su caso y adoptar las medidas que procedan sobre la eficacia y eficiencia en la tramitación de los expedientes de responsabilidad patrimonial que se gestionan en ese Ayuntamiento.
- Para que, de acuerdo con las previsiones contenidas en el pliego de condiciones, se valore el grado de cumplimiento de la empresa aseguradora de las

obligaciones que, de acuerdo con el contrato tiene asumidas y en función de ello, si procedía que se adopten las medidas legales que correspondan para el supuesto de que la compañía aseguradora esté incumpliendo el contrato.

- Se impulse el procedimiento en todos sus trámites de forma que, en caso de persistir la actitud de la mencionada compañía de no enviar el informe que, al parecer, preceptivamente tenía que haber enviado, se adopten las medidas que procedan para que tal incumplimiento no redunde en un perjuicio para la interesada que, en todo caso, y con independencia de lo previsto en el art. 13.3 del mencionado Reglamento de Responsabilidad patrimonial se dicte resolución expresa tal y como obligación que establece el art. 42.1 LRJ-PAC. Esto es lo que cabe esperar de una administración de servicios y que genera confianza legítima en el ciudadano como es, la que inequívocamente, quiso configurar en su art. 103.1, la Constitución Española.

A la vista del contenido de la respuesta municipal y aun cuando no se informaba de las causas que habían determinado la intolerable dilación del expediente de responsabilidad patrimonial, ni la causa de que no se hubieran exigido explicaciones de la Compañía Mediadora al respecto, dado que se había iniciado negociación con la afectada para alcanzar un acuerdo transaccional a la mayor brevedad y que la misma solicitaba que se procediera al archivo de este expediente de queja, entendimos que, en principio, se había aceptado, en lo fundamental, el contenido de la resolución formulada y dimos por concluida nuestra intervención en este asunto, que podía considerarse en vías de solución.

El interesado de la **queja 12/4901** nos exponía que, con fecha 10 de Octubre de 2011, interpuso un recurso de reposición en un expediente de responsabilidad patrimonial y, a pesar del tiempo transcurrido desde entonces, aún no había obtenido respuesta a la denuncia planteada.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento de Castilleja de la Cuesta (Sevilla), éste nos señaló, en síntesis, que puesto que ya se expresó al interesado que su recurso de reposición quedaría desestimado en caso de no recaer resolución expresa en el plazo de un mes, podía acudir a la vía contencioso-administrativa, añadiendo que ante la escasez de los recursos humanos y materiales disponibles en esa Administración Local y las prioridades a atender, resultaba justificable esta falta de resolución expresa.

Se trataba de una argumentación que no podíamos aceptar, puesto que la normativa procedimental no regula excepción alguna a la obligación de dictar resolución expresa y resulta taxativa en este aspecto, estableciendo un derecho a favor de los administrados.

Concluíamos, en consecuencia, que lo interesado por esta Institución en nuestra petición de informe inicial no había sido atendido, en definitiva, por el Ayuntamiento, ya que se oponía a dictar resolución expresa del recurso de reposición del reclamante. Y ello, a pesar de lo dispuesto en el artículo 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común que establece la obligación de la Administración a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación.

Se indicaba por el Ayuntamiento que la desestimación del recurso de reposición por silencio administrativo no suponía indefensión para el reclamante, toda vez que tenía abierta la vía contencioso-administrativa. Sin embargo, en reclamaciones de pequeña cuantía como la presente, acudir a dicha vía jurisdiccional supone unos gastos y complejidad que, en muchos casos, disuade a los administrados de utilizar la misma.

Por ello, formulamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Castilleja de la Cuesta **Recordatorio** del deber legal de observar el artículo 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como **Recomendación** de dictar resolución expresa ante recurso de reposición formulado por el reclamante por cuanto, si bien es preciso reconocer que la desestimación por silencio del citado recurso puede constituir una garantía para el mismo de que puede, al menos, acudir a la vía judicial, esta Institución entiende, de acuerdo con el precepto legal mencionado, que la mejor forma de defender los derechos del ciudadano es resolver en tiempo y forma los recursos planteados, evitando así los gastos y la pérdida de tiempo que puede conllevar el acudir a la vía judicial.

Examinada la respuesta municipal a esta resolución, entendimos que suponía la aceptación de la misma dado que se había dictado resolución expresa ante el recurso de reposición formulado por parte del interesado, aunque lo hubiera sido en sentido desestimatorio. En cualquier caso, ello le permitía acudir a la vía contencioso-administrativa, si lo estimaba conveniente, en defensa de sus pretensiones de indemnización. Con ello, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

El interesado de la **queja 12/2881** nos denunciaba que, en Diciembre de 2010 y con ocasión de las lluvias caídas en el municipio sevillano de Villanueva del Río y Minas, su vivienda y la calle que da acceso a la misma se inundaron, provocando importantes destrozos pues *“las aguas pluviales no fueron evacuadas en modo alguno por el atasco que sufre el pozo del colector que se encuentra en la entrada de mi parcela, lo que supuso que el agua entrara en mi domicilio ocasionándome un grave perjuicio económico, pues dejó completamente inservible todo el mobiliario de mi casa incluidos los electrodomésticos, con el riesgo añadido de la instalación y aparatos eléctricos”*.

Solicitó al Ayuntamiento de Villanueva del Río y Minas su ayuda y amparo a fin de que por parte del Consorcio del Huesna, al que dicho Ayuntamiento pertenece, se adoptaran las medidas oportunas, ya que *“la situación por exagerada que parezca, daba lugar a que en las noches de lluvia tuviésemos que dormir hasta con botas de agua ante la más probable situación de que nos levantáramos con el domicilio anegado de agua”*. Pese a ello, ni el Consorcio del Huesna ni el Ayuntamiento de Villaverde del Río y Minas realizaron actuación alguna, por lo que dirigió también escrito al Consorcio, que le informó que se tenía intención de realizar las tareas de revisión e inspección oportunas a la vista de su escrito. En Junio de 2011 solicitó que le informaran del resultado de dichas tareas de revisión e inspección, pero no obtuvo respuesta.

Tras las elecciones municipales, el nuevo equipo de gobierno llegó a entrevistarse con él para solucionar el problema, reunión de la que él sacó la conclusión de que se iban a realizar unas tareas de limpieza del colector. En una reunión posterior con el Alcalde y el Concejel Delegado de Urbanismo, estos se comprometieron a llevar el asunto a la Junta del Consorcio, aunque él no tiene constancia de este hecho.

En los últimos meses, se anuló el colector en su trayecto por su vivienda, evitando la inundación de la misma, pero no así de la parcela contigua de su propiedad, por lo que podían producirse nuevamente inundaciones porque las aguas pluviales que vienen de arriba acaban desembocando en la misma, al no haberse realizado un desvío que evite esta situación. Para ello deben realizarse unas obras con un importante coste económico que, al parecer y en palabras textuales del interesado *“no compensa su ejecución teniendo en cuenta que es un solo vecino el afectado, aunque ello convierta mi propio hogar en un lugar que llega a ser incluso peligroso [...] y, angustiados para mi, mi mujer, mi hija y mi nieto de siete años que vive conmigo. Las últimas inundaciones fueron el 3 de mayo [...]”*. Allí se



*personó el propio Alcalde del municipio, bien es cierto, pero por parte del Consorcio del Huesna, la inactividad e inoperancia frente al problema que aqueja a este ciudadano es absoluta, temiéndonos que un próximo otoño o invierno lluvioso, si no se realizan las reparaciones oportunas en la red pública de agua, nos conduzca a tener que abandonar nuestro domicilio”.*

Tras admitir a trámite la queja y dirigirnos al Ayuntamiento de Villanueva del Río y Minas, éste nos indicó que se había trasladado la cuestión al Consorcio de Aguas del Huesna para que arreglara este problema de inundaciones, al ser la empresa concesionaria del abastecimiento y saneamiento del municipio.

También nosotros nos dirigimos al citado Consorcio solicitando su pronunciamiento acerca del problema de inundaciones que afecta al reclamante, que en la respuesta que nos facilitó mantenía que las inundaciones citadas no estaban provocadas por un mal funcionamiento de la red de alcantarillado municipal, sino por la escorrentía superficial que se originaba en la ladera situada en la trasera de la referida vivienda.

Ante este pronunciamiento del Consorcio, dimos conocimiento de ello al afectado para que, si lo estimaba conveniente, pudiera formular alegaciones o consideraciones acerca de su contenido. En sus alegaciones, el interesado señalaba, en síntesis, que el inmueble fue construido en suelo calificado como urbano por el Ayuntamiento, contando con todas las preceptivas licencias y autorizaciones administrativas al efecto y añadía que el hecho de que dicha construcción no hubiera debido permitirse resultaba ajeno a su responsabilidad. Añadía que las inundaciones estaban más que demostradas y que la canalización del arroyo debió efectuarse con una mayor capacidad de desagüe. Finalizaba diciendo que técnicos del Consorcio le anunciaron una nueva personación en la zona para estudiar una solución definitiva, pero que ello no se había concretado.

Lo cierto es que, analizada toda la documentación obrante en este expediente de queja, hubimos de compartir la apreciación del reclamante en el sentido de que existe un problema que le afecta gravemente y que resulta ajeno a su responsabilidad y que debe ser el Ayuntamiento, por sí mismo o a través del Consorcio de Aguas del Huesna, el que determine y ejecute la solución del problema.

Y ello, por cuanto de acuerdo con el artículo 45 de la Ley 7/2002, de 17 de Diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, integran el suelo urbano los terrenos que el PGOU adscriba a dicha clase de suelo por, entre otros requisitos, estar dotados del servicio urbanístico de saneamiento. Dicho saneamiento, como es lógico, debe contar con las características adecuadas para recoger las aguas pluviales, lo que no ocurre en el caso de la propiedad del afectado. Igualmente, nos remitimos a lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley antes citada, que regula la tramitación de los instrumentos de planeamiento, que obliga a recabar los informes, dictámenes u otro tipo de pronunciamientos de los órganos y entidades administrativas gestores de intereses públicos afectados para que puedan pronunciarse sobre la idoneidad de la adscripción de los terrenos a las diversas clases de suelo.

Todo ello deriva del propio concepto de actividad urbanística, recogido en el artículo 2 de la misma Ley cuando señala que la actividad urbanística es una función pública que comprende la planificación, organización, dirección y control de la ocupación y utilización del suelo, así como la transformación de éste mediante la urbanización y edificación y sus consecuencias para el entorno.

En definitiva, entendimos que, desde el momento que el Ayuntamiento determinó la clasificación del suelo donde se encuentra la propiedad del reclamante como urbano, debió prever asimismo una adecuada respuesta técnica en sus dotaciones para que pudiera ser utilizado como tal, previendo las dotaciones e infraestructuras precisas para que fenómenos naturales como la lluvia y las escorrentías consiguientes no originaran un daño o perjuicio a los residentes en dicho suelo.

Por tanto, formulamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Villanueva del Río y Minas **Recordatorio** del contenido de lo establecido en los artículos 2, 32 y 45 de la Ley 7/2002, de 17 de Diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, así como **Recomendación** de que, en observancia de dichos preceptos, por parte del Ayuntamiento, ya sea por sus propios medios o, en su caso, recabando la asistencia del Consorcio de Aguas del Huesna, en su condición, de empresa concesionaria del servicio de abastecimiento y saneamiento de ese municipio, llevara a cabo las actuaciones y obras precisas para solucionar las carencias de las infraestructuras de saneamiento y canalización de las aguas pluviales que permitan evitar las inundaciones que, de forma periódica, afectan al suelo urbano donde se ubica la propiedad del reclamante.

En una primera respuesta a esta resolución, el Ayuntamiento nos informó que se encontraban pendientes de que técnicos del Consorcio de Aguas del Huesna realizaran una visita de inspección a la vivienda afectada para estudiar una solución definitiva al problema planteada, por lo que interesamos que nos mantuvieran informados del resultado de tal visita de inspección, de la solución propuesta para el problema planteado y del plazo aproximado en el que, en su caso, se podrían llevar a cabo las obras precisas a tal efecto.

Sin embargo, de la nueva respuesta del Ayuntamiento se desprendía que no habían aceptado el contenido de nuestra resolución puesto que, a la hora de delimitar responsabilidades en el origen de los daños que le afectaban al interesado, debe partirse de la consideración, ya expuesta en nuestra resolución, en el sentido de que, desde el momento que el Ayuntamiento determinó la clasificación del suelo donde se encuentra la propiedad del mismo como urbano, otorgando las correspondientes licencias y autorizaciones, debió prever asimismo una adecuada respuesta técnica en sus dotaciones para que tal suelo pudiera ser utilizado como urbano, previendo las dotaciones e infraestructuras precisas para que fenómenos naturales como la lluvia y las escorrentías consiguientes no originaran un daño o perjuicio a los residentes en dicho suelo. Por ello, procedimos a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacando en este caso que, aunque de forma argumentada, el Ayuntamiento discrepaba con la recomendación formulada por esta Institución.

#### *2. 2. 1. 5. Medidas adoptadas para evitar inundaciones.*

Conscientes de la gravedad del problema de las inundaciones que, año tras año y de forma reiterada, se vienen produciendo en nuestra Comunidad Autónoma y de los efectos que la crisis económica está teniendo en la recaudación de ingresos y la necesidad de atender las demandas sociales, que no cabe obviar que este problema tiene una naturaleza histórica y estructural, hemos abierto de oficio la **queja 13/1949** y la **queja 13/1957**, con objeto de dirigirnos tanto a la Secretaría General de Medio Ambiente y Agua, de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, como a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir para conocer, en especial, las previsiones de ejecución de distintas infraestructuras en la zona rural de Jerez (en la que las inundaciones afectan a los núcleos de población de Las Pachecas, La Ina, La Graduela o La Corta) y al encauzamiento del arroyo Argamasilla, en el término municipal de Écija.

En ambos casos, esta Institución no entendía la razón por la que, si las obras son de interés público y urgentes y, además, estaban adjudicadas, la empresa adjudicataria no las hubiera realizado en los plazos previstos en el pliego de condiciones. La mayoría de esas infraestructuras fueron incluidas en el Plan de Prevención de Avenidas e Inundaciones en Cauces Urbanos Andaluces aprobado mediante Decreto 189/2002, de 2 de julio, en cuya aprobación estuvo muy interesada esta Institución llevando a cabo un seguimiento del expediente durante años. Pues bien, nuevamente se habían vuelto a producir importantes inundaciones y, desde luego, había existido un riesgo de que los efectos de estas fueran muy graves al verse afectadas importantes poblaciones de nuestra Comunidad Autónoma.

Ante esta situación, decíamos que esta Institución no desconoce los efectos que la crisis económica está teniendo de un lado, en la recaudación de ingresos para las arcas públicas, y de otro en la necesidad de atender tanta y tanta demanda de la sociedad para que se tutelen sus derechos sociales. Tampoco podemos obviar que el problema posee una naturaleza histórica y estructural y se ha venido planteando de manera reiterada durante los pasados años de “*abundancia económica*” sin que la cuestión mereciera la atención que necesita por parte de los poderes públicos.

Es más, recordábamos que, de manera impune, se ha estado construyendo, a veces al margen del derecho, y otras muchas bajo el paraguas de los planes urbanísticos aprobados por los Ayuntamientos y la propia Comunidad Autónoma en terrenos inundables o que presentaban un riesgo histórico de inundación, sin que tales planes hubieran sido rechazados, ni las obras ilegales, en su caso, paralizadas y sin que se hayan ejecutado las obras de defensas e infraestructuras para evitar los riesgos generados por cauces naturales o por la construcción indebida en zonas inundables o de afección.

Por todo ello, abrimos estas quejas de oficio con objeto de conocer las previsiones que existen sobre ejecución de distintas infraestructuras que entendemos que, en caso de haber sido ejecutadas en los plazos previstos, hubieran evitado o paliado los problemas a los que venimos haciendo referencia.

En la respuesta que nos facilitó el Viceconsejero de la actual Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, en la **queja 13/1949**, tras recordar las competencias que, en materia de planeamiento urbanístico, corresponden a los municipios y a la Junta de Andalucía, que permiten evitar usos inadecuados de suelos inundables, se señalaba que la mayoría de las edificaciones existentes en estas zonas inundables están construidas al margen de la normativa de planeamiento y que, por tanto, son los propios municipios los que deberían haber ejercido sus competencias en materia de disciplina urbanística.

Tras dicha precisión, se nos aclaraban las causas del incremento del coste de la previsión presupuestaria de la obra del Azud del Portal, pormenorizando las razones de la autorización de dos modificaciones del proyecto, justificadas por razones técnicas y de interés público, así como de la aprobación de un presupuesto adicional por revisión de precio, que dieron lugar al presupuesto total vigente.

De acuerdo con todo ello y con la información que se nos había remitido, cabía concluir que se están ejecutando actuaciones en aquel ejercicio que, sin duda, van a tener una gran incidencia en que hechos como los que motivaban esta intervención de oficio no se repitan o se aminoren ostensiblemente sus riesgos y efectos.

En consecuencia, valorando muy positivamente el que se cuente con unos mapas de zonas inundables y una información de riesgo, así como que se hayan realizado

intervenciones y se estén realizando obras que, una vez terminadas, van a resolver, esperamos, las situaciones de riesgo generadas en estas zonas, suspendimos nuestras actuaciones en este expediente de queja.

La Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, en la **queja 13/1959**, nos aclaraba que las obras de la presa de Siles, contrariamente a lo señalado en algunos medios de comunicación, se están realizando de acuerdo a los plazos previstos en el expediente de contratación: actualmente está realizado el 79% en función del presupuesto ejecutado, quedando pendiente de ejecutarse el resto durante las anualidades 2013 y 2014, con terminación en Octubre de 2014.

Por tanto, entendemos que no eran precisas nuevas actuaciones por parte de esta Institución al descartarse que las informaciones relativas a posibles retrasos en la ejecución de las obras respondieran a la realidad, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

El interesado de la **queja 13/2239** nos exponía, en síntesis y en Abril de 2013, que el río Genil, a su paso por Badalatosá (Sevilla), estaba, en aquellos momentos, a punto de desbordarse y que él lo achacaba a dos causas totalmente predecibles:

*“1. El cauce del río se ha disminuido desde la última riada, hace tres años, en un 50% o más debido al lodo que dejó. En la totalidad de los pueblos por donde discurre o bien se ha drenado o bien canalizado, pero aquí nada de nada.*

*2. La gestión de Iznajar estará hecha por los mejores ingenieros de Andalucía, pero por favor que además de acordarse de Lora del Río, Palma del Río, también se acuerden de nosotros: Badalatosá Existe”.*

Continuaba el interesado recordando que *“las casas que se han inundado en Badalatosá están en esa localización desde antes que existiera [la Confederación] Hidrográfica del Guadalquivir, así que vender que se ha construido en el cauce, para nada. Espero que este Defensor del Pueblo se digne a ayudarnos a que de una vez por todas se encauce el río Genil a su paso por Badalatosá”.*

Tras admitir a trámite la queja, esta Institución se dirigió a la, entonces, Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente que nos derivó a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir.

Cuando nos dirigimos a esta Confederación, en vía de colaboración, se nos indicó que, tras la declaración de emergencia de la obra de incremento de seguridad de los núcleos urbanos de Badalatosá y Jauja frente a las avenidas del río Genil, la misma ya había comenzado, estando prevista su finalización a finales de 2013. El nuevo cauce permitirá vehicular 300 metros cúbicos por segundo.

Así las cosas, entendimos que, en principio, el problema de colmatamiento del cauce a su paso por el mencionado municipio, que motivó la reclamación del interesado, se encontraba en vías de solución a la vista de las obras en ejecución, por lo que, esperando que no vuelvan a producirse nuevas inundaciones, como las acaecidas en años anteriores, en este municipio, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

## 2. 2. 2. Tráfico y transportes.

### 2. 2. 2. 1. Irregularidades en los procedimientos sancionadores por multas de tráfico.

La interesada de la **queja 12/4434** nos exponía que, en Febrero de 2012, dejó su vehículo estacionado en una calle de Sevilla, cercana a su domicilio. El lunes siguiente (transcurridos cinco días), cuando recogió su vehículo se encontró un boletín de denuncia en el parabrisas, pues en esos días se había instalado, en el lugar en que estaba aparcado, una parada de taxis. Siempre según la interesada, ni se había informado a los vecinos ni, mucho menos, a los propietarios de los vehículos que estaban aparcados. Alegó estas circunstancias en el procedimiento, recurriendo la resolución del expediente sancionador después de sus alegaciones y, finalmente, la sanción devino en firme pues su recurso había sido desestimado. Continuaba textualmente la interesada indicando que:

*“Responden al recurso, a mi parecer, sin haber siquiera leído lo expuesto, o sea, ni en la vía del recurso, ni en el previo expediente que termina con la sanción, cumplen con su obligación de realizar de oficio las actuaciones necesarias para comprobar si los hechos denunciados son ciertos o no, y con esa mínima instrucción podrían haber pedido informe al Departamento responsable del propio Ayuntamiento de instalar la parada de taxis, con lo que hubieran comprobado que no se informó a los vecinos de esa actuación municipal, que no se dejó una mínima nota de advertencia, aunque sólo fueran dos o tres días antes. No, no, sin actividad probatoria alguna en relación con lo alegado, mediante el correspondiente "copia y pega" por respuesta se impone la sanción, con notorio olvido que para cometer una infracción no solo se exige realizar un hecho, que en este caso no se hizo porque cuando aparqué no había señal prohibitiva alguna, sino que, además, se exige que intencionadamente, o por simple inobservancia, se cometa la infracción, ni puede haber elemento intencional, ni negligente, en relación con una inexistente señal de prohibición. La presunción de inocencia no queda amparada con fórmulas rituarías sin fundamento en la mínima actividad instructora. Como sabrán, ya solo me queda pagar, 200 euros nada menos (calificación GRAVE), o pagar más aún, poniendo un contencioso administrativo (procurador, abogado, etc.), cosa que no puedo ante mi situación de desempleo. Con todo lo narrado, ¿cómo puede una sentirse?, pues corta me quedo si digo que me siento pisoteada en mis derechos, por una actuación arbitraria, cometida por un poder público que supuestamente tiene el deber de velar por sus ciudadanos y actuar con justicia”.*

Ante tales hechos y una vez conocida la posición del Ayuntamiento de Sevilla, manifestamos que en aras a una efectiva aplicación del reconocimiento del derecho a la presunción de inocencia, disentíamos de la resolución desestimatoria dictada ante el recurso de reposición de la afectada, puesto que no se había tenido en cuenta la propuesta de prueba, sin que las razones meramente formales aducidas para su desestimación pudieran estimarse suficientes, siempre y cuando dicha propuesta de prueba se formulara en tiempo y forma.

En tal sentido, debimos remitirnos a lo dispuesto en el artículo 137.4 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que dispone que se practicarán de oficio o a propuesta del presunto responsable cuantas pruebas sean adecuadas para la determinación de hechos y posibles responsabilidades. Parecía indudable que la prueba propuesta era totalmente indicada en este caso. Asimismo, parecía indudable que se trata de una prueba que, en su caso, habría podido concluir con una resolución favorable a las pretensiones de

la interesada. Siendo así que, de acuerdo con el artículo 80, apartado 3, de la misma Ley 30/1992, el instructor del procedimiento sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados, cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada.

Es más, trasladamos que no cabe ampararse, teniendo en cuenta que nos encontramos en esta materia de proposición y práctica de pruebas en un terreno de derechos fundamentales, en el principio de economía procesal y celeridad, para desestimar sistemáticamente y sin causa suficiente la práctica de pruebas, ya que el órgano instructor debe ser el primer interesado en contar con todos los datos necesarios para poder resolver la cuestión de fondo planteada con pleno conocimiento de causa.

Por último, hubimos de remitirnos a una amplia doctrina jurisprudencial que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 24.2 CE señala que la actividad sancionadora de la Administración ha de respetar el principio de presunción de inocencia, como un amplio derecho fundamental de la persona vinculante para todos los poderes públicos que determina la exclusión inversa de culpabilidad de cualquier persona, mientras no se demuestren en el expediente los hechos imputables a la misma como merecedores de sanción, cuya carga probatoria no incumbe al expedientado sino a la Administración que le acusa y sanciona.

Por todo ello, formulamos a la Alcaldía-Presidentencia del Ayuntamiento de Sevilla **Recordatorio** del deber legal de observar el artículo 24, apartado 2, de la Constitución Española y los artículos 80, apartado 3 y 137, apartado 4, de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a fin de que quedara garantizado, en caso de haberlo solicitado en tiempo y forma, el derecho de la afectada a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa. También formulamos **Recomendación** con objeto de que, previos trámites legales preceptivos, se cumplimentaran las actuaciones necesarias para dejar sin efecto la resolución sancionatoria adoptada, retrotrayendo las actuaciones en el procedimiento sancionador, acordando la apertura del periodo de prueba solicitado por la interesada y dictando, tras su práctica y el resto de las actuaciones necesarias, la resolución que se estimara procedente.

Como respuesta, el Ayuntamiento, aceptando nuestra resolución y mediante un pronunciamiento expreso sobre su contenido, había valorado nuevas argumentaciones y, tras ello, resolvió declarar la baja del expediente y archivar las actuaciones.

Por consiguiente, ante la expresa aceptación de la resolución formulada y entendiendo que había quedado resuelto el problema que motivó la presentación de la queja, dimos por concluida nuestra intervención en este asunto.

En la **queja 12/5490**, el interesado nos exponía que, con fecha 16 de Julio de 2011, le fue retirado su vehículo, por la grúa municipal de la empresa concesionaria del servicio en el municipio malagueño de Benalmádena, en la calle Tamarindos a pesar de que, siempre según el interesado, se encontraba correctamente aparcado. Con motivo de ello, debió asumir el pago de la tasa establecida para recoger su vehículo y había sido objeto de la correspondiente multa. Disconforme con estas actuaciones, presentó el correspondiente recurso administrativo que, a pesar del tiempo transcurrido, no había sido resuelto aún por el Ayuntamiento.

En la respuesta que nos remitió el Ayuntamiento, el Departamento de Sanciones Administrativas recordaba, en síntesis, la regulación normativa del recurso de reposición en

materia de tráfico, señalando que se informó al interesado de la misma, por lo que nada le impedía acudir a la vía contencioso administrativa, que ese Ayuntamiento considera que es la vía adecuada para dirimir las discrepancias entre la administración y el administrado, por lo que no procedía en aquel momento, a pesar de lo interesado por esta Institución, resolver expresamente el recurso de reposición formulado por el reclamante.

Se trata de una argumentación que no podemos aceptar, puesto que la normativa procedimental no regula excepción alguna a la obligación de dictar resolución expresa y resulta taxativa en este aspecto, estableciendo un derecho a favor de los administrados.

Concluimos, en consecuencia que, lo interesado por esta Institución en nuestra petición de informe inicial no había sido atendido, en definitiva, por el Ayuntamiento, ya que se opone a dictar resolución expresa del recurso de reposición del reclamante. Y ello, a pesar de lo dispuesto en el artículo 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común que establece la obligación de la Administración a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación.

Cabría haber argumentado que la desestimación del recurso de reposición por silencio administrativo no supone indefensión para el reclamante, toda vez que tiene abierta la vía contencioso-administrativa. Sin embargo, en reclamaciones de pequeña cuantía como la presente, acudir a dicha vía jurisdiccional supone tener que asumir unos gastos y complejidad que, en muchos casos, disuade a los administrados de su utilización.

Por ello, formulamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Benalmádena **Recordatorio** del deber legal de observar el artículo 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. También formulamos **Recomendación** de dictar resolución expresa ante el recurso de reposición formulado por el reclamante por cuanto, si bien es preciso reconocer que la desestimación por silencio del citado recurso puede constituir una garantía para el mismo de que puede, al menos, acudir a la vía judicial, esta Institución entiende, de acuerdo con el precepto legal mencionado, que la mejor forma de defender los derechos del ciudadano es resolver en tiempo y forma los recursos planteados, evitando así los gastos y la pérdida de tiempo que puede conllevar el acudir a la vía judicial.

De la respuesta que nos remitió el Ayuntamiento de Benalmádena se desprende que no aceptaban nuestra resolución por cuanto, en síntesis, defendían que el silencio ante el recurso de reposición formulado, transcurrido el plazo preceptivo, constituía una resolución expresa del mismo y que no se veían menoscabados los derechos del recurrente por ello. En definitiva, de forma argumentada, el Ayuntamiento vendría a discrepar con la Recomendación antes transcrita formulada por esta Institución, por lo que entendimos que procedía el archivo del expediente, haciendo mención expresa del mismo en este Informe Anual, destacando, en este caso, que sí se había recibido respuesta a nuestra resolución, que discrepaba de su contenido.

El interesado de la **queja 12/6911** nos denunciaba que el Ayuntamiento de Almería estaba procediendo a notificar las sanciones de tráfico, la mayoría por zona azul, por vía de su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia de Almería, sin hacerlo primero al domicilio de la persona denunciada, lo que provoca, siempre según el interesado, la indefensión de la persona denunciada al no tener conocimiento de la incoación del procedimiento sancionador; incumpliendo así el art. 77.1 Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de Marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación

de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, por lo que el Ayuntamiento está procediendo a embargar las cuentas corrientes “*sin saber el motivo de ello*”.

Cuando recibimos la respuesta del Ayuntamiento, advertimos que el procedimiento sancionador que afecta al reclamante había incurrido en una irregularidad formal que obliga a retrotraer las actuaciones al momento en que la misma se produjo.

Y ello, por cuanto la notificación de la resolución sancionadora no fue efectuada conforme a lo establecido en el artículo 59.2 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que dispone que «cuando la notificación se practique en el domicilio del interesado, de no hallarse presente éste en el momento de entregarse la notificación podrá hacerse cargo de la misma cualquier persona que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad. Si nadie pudiera hacerse cargo de la notificación, se hará constar esta circunstancia en el expediente, junto con el día y la hora en que se intentó la notificación, intento que se repetirá por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes».

Sin embargo, apreciamos que, en el caso del expediente sancionador que afecta al reclamante, el primer intento de notificación se produce el día 2 de Octubre de 2012 y el segundo el día 9 de Octubre de 2012. Por tanto, superando el plazo máximo de tres días antes citado.

Por ello, formulamos a la Alcaldía-Presidentencia del Ayuntamiento de Almería **Recordatorio** del deber legal de observar lo dispuesto en el artículo 59.2 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. También formulamos **Recomendación** para que, ante la inobservancia del citado precepto legal en el expediente sancionador de tráfico incoado por ese Ayuntamiento que afecta al reclamante, se dejara sin efecto la resolución dictada por los medios legales que resulten procedentes y se retrotraigan las actuaciones hasta el momento en que se incurrió en dicha infracción procedimental.

Sin embargo y a pesar de nuestras actuaciones, no recibimos respuesta del citado Ayuntamiento a esta resolución por lo que tuvimos que proceder a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacando la falta de respuesta de esta Corporación Local a nuestra resolución.

El interesado de la **queja 13/641** nos mostraba su disconformidad con el expediente sancionador de tráfico que le había incoado el Ayuntamiento de Cañada del Rosal (Sevilla) por entender que se había incurrido en diversas irregularidades procedimentales que han determinado que se le imputara por una infracción que no había cometido y en la que indicó con los requisitos necesarios el conductor del vehículo en el momento de los hechos.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento, éste nos señaló que se le había comunicado al reclamante que, en el caso de que identificara de nuevo al conductor del vehículo con el domicilio actual, la sanción se archivaría derivando en una nueva con el importe inicial, pero que el interesado no había dado respuesta a ello.

Examinada la documentación que nos remitió el Ayuntamiento y la que, sobre el asunto, nos envió el interesado, apreciamos una serie de deficiencias procedimentales que, a juicio de esta Institución, podrían determinar la invalidez del expediente sancionador de tráfico que le fue incoado al reclamante.



Y ello, por cuanto difícilmente puede imputársele ninguna infracción de la normativa de tráfico, puesto que había quedado aclarado, y así lo había aceptado el Ayuntamiento, que no conducía el vehículo de su propiedad el día en que se produjo la infracción originaria de estacionamiento indebido, ni posteriormente se negó a identificar al conductor, puesto que siguió actuaciones contra el citado conductor por considerarlo plenamente identificado. Los problemas posteriores de notificación al mismo, en cualquier caso, no resultan imputables al interesado, puesto que contando con el DNI y la firma de la persona que se identificaba como el conductor del vehículo el día de los hechos hubiera sido fácil consultar el registro de conductores en la Dirección General de Tráfico y efectuar las notificaciones en el domicilio correspondiente, siguiendo los trámites establecidos para ello en la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Pero es que, además, todo el procedimiento se inicia de forma irregular dado que en la denuncia del Agente no se hace constar la identidad del denunciado, se indica que se le notifica al mismo de forma verbal (hecho no previsto en la normativa de tráfico) y no se aclara la razón por la que la denuncia no se notifica en el acto con todas las formalidades debidas, vulnerándose con ello lo dispuesto en el artículo 74.2.b) y 76.1 del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. La práctica de la notificación en debida forma al denunciado el día de los hechos hubiera evitado todos los perjuicios y molestias posteriores ocasionados al interesado al que no cabe imputar responsabilidad alguna en los hechos.

Pero es que, además, identificado voluntariamente el conductor y aceptada dicha identificación por el Ayuntamiento, que inicia contra el mismo el correspondiente procedimiento sancionador, no cabía con posterioridad volver contra el propietario del vehículo cuando aparecen dificultades de notificación al verdadero responsable de la infracción, como exige el artículo 69 del texto articulado antes citado que señala que la responsabilidad por las infracciones recaerá directamente en el autor del hecho en que consiste la infracción.

Este artículo 69.1, en su letra d), determina que, en los supuestos en que no tenga lugar la detención del vehículo, será responsable el conductor identificado por el titular del vehículo, lo que limita tal obligación a los casos en que no tenga lugar la detención del vehículo. Sin embargo, en este caso, la detención del vehículo se produjo (era un estacionamiento indebido) y la notificación verbal, según el agente, al conductor se produjo, con lo que una correcta tramitación del expediente sancionador hubiera debido excluir desde su inicio al titular del vehículo.

Si todo ello no fuera suficiente para que el Ayuntamiento adoptara las medidas oportunas para dejar sin efecto la sanción impuesta al reclamante, cabía añadir otra deficiencia de tramitación añadida, cuando señala que se intentó notificar al conductor en dos ocasiones en dos domicilios distintos y que siendo desconocido, la sanción vuelve a instruirse contra el titular del vehículo. La práctica de esta notificación no se atiene a lo dispuesto en el 59 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, singularmente sus apartados 2 y 5, ya que este último apartado dispone que, cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, la notificación se hará por medio de anuncios en el tablón de anuncios del Ayuntamiento en su último domicilio y en el BOP. No tenemos constancia alguna de que ello se efectuará por parte del Ayuntamiento en este caso.

Por todo ello, formulamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Cañada del Rosal **Recordatorio** del deber legal de observar los artículos 69, 74.2.b) y 76.1 del texto

articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, así como 59 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y **Recomendación** de que, previos los trámites que resulten preceptivos, se dejara sin efecto la sanción por supuesta infracción de tráfico impuesta al interesado, por no resultar responsable de la infracción que se le imputa y por las deficiencias detectadas en la tramitación del procedimiento sancionador.

De la respuesta que recibimos del Ayuntamiento cabía concluir nuestras actuaciones pues se nos dio cuenta del archivo de los expedientes sancionadores de tráfico que motivaron la presentación de la queja, añadiendo que los errores detectados serán corregidos en los próximos expedientes para lo que se han dado las oportunas órdenes a los agentes de la Policía Local en cuanto a la formulación de los boletines de denuncia. También se anunciaba la corrección de las deficiencias detectadas en cuanto a la notificación a los infractores. Por tanto, ante la plena aceptación municipal de la resolución formulada y al haberse archivado el expediente sancionador que afectaba al interesado, concluimos nuestras actuaciones.

#### *2. 2. 2. 2. Problemas con la regulación del tráfico en nuestras ciudades y vías públicas.*

La interesada de la **queja 12/6552** nos exponía, en su calidad de coordinadora en Sevilla de un evento deportivo en el que participaban menores de edad, organizado por una ONG, que el pasado 8 de Marzo de 2012 se encontraba en el Puente de Triana, en Sevilla, evento para el que se contaba con autorización de corte de tráfico de 12 a 14 horas. Añadía que, ante la no llegada a tiempo de la Policía Local, de la que se había solicitado su colaboración para dicho corte y ante la presencia en el lugar de 120 niños de unos diez años convocados para el evento, por razones de seguridad de los niños y para poder celebrar con normalidad el evento, procedió a cortar el tráfico interponiendo su vehículo, por lo que había sido sancionada por parte del Ayuntamiento de Sevilla, sanción que ella consideraba injusta por lo que interpuso el correspondiente recurso de reposición.

Tras admitir a trámite la queja y dirigimos al Ayuntamiento de Sevilla, éste, en su respuesta, nos daba cuenta de la desestimación del recurso de reposición interpuesto por la reclamante contra la resolución dictada en el expediente sancionador que se le fue incoado, fundamentándose, en síntesis, en que ella misma en sus alegaciones no niega la veracidad de los hechos y reconoce que colocó su vehículo obstaculizando el tráfico y se negó a retirarlo a petición de la Autoridad competente.

Al respecto, por parte de esta Institución, no cabe cuestionar la conformidad a derecho de la resolución dictada, al haberse emitido por órgano competente en el uso de las competencias atribuidas y al amparo de la legislación de seguridad vial que se ha considerado aplicable al caso.

No obstante, existe un aspecto de los hechos que no había sido objeto de respuesta por parte del Ayuntamiento. Es más, la propia Agencia Tributaria de Sevilla expone que las cuestiones relativas a la actuación de la Policía Local en cuanto al corte de la vía solicitado, escapan a las competencias propias del Departamento de Gestión de Sanciones, debiendo solicitarse a quien corresponda las explicaciones oportunas.

Y es que era claro el hecho de que la solicitante solicitó autorización para la celebración de un acto en el Puente de Triana con el consiguiente corte de tráfico entre las 12 y 14 horas del día 8 de Marzo de 2012. Autorización que le fue concedida y para la que

habrían debido adoptarse las medidas oportunas a fin de que dicho corte de tráfico se hubiera efectuado en tiempo y forma por parte de la Policía Local.

Pues bien, la reclamante alegaba que, sintiéndose responsable de la seguridad de un importante número de menores y ante la incomparecencia de la Policía Local en la hora de comienzo del acto, fue ella misma la que se vio obligada a efectuar el corte de tráfico interponiendo su vehículo a fin de evitar males mayores.

La decisión adoptada fue objeto de sanción y por los motivos expuestos nosotros no la cuestionamos, pero resulta poco explicable que los Agentes que allí llegaron, desconocieran la celebración del acto y que, una vez informados por la reclamante de la causa de la interposición del vehículo no procedieran a solicitar información a los Servicios Centrales sobre la autorización o no del citado acto y a adoptar las medidas inmediatas para garantizar la seguridad de los asistentes al mismo, menores en su mayor parte. Ello, con el resultado de que un acto programado y autorizado no se pudo celebrar por una, en principio, clara descoordinación de los servicios de la Policía Local.

Por ello, formulamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla **Sugerencia** para que dictara las instrucciones oportunas para que se emitiera informe sobre, en primer lugar, la causa de que la Policía Local no adoptara las medidas oportunas para que a la hora establecida se celebrara el evento que estaba debidamente autorizado, desplazando a este lugar a la policía local para garantizar la seguridad vial en la zona, teniendo en cuenta que, además, como ya hemos comentado este acto iba a contar con una importante presencia de menores.

En segundo lugar, para que se investigara si los agentes que intervinieron en los hechos expuestos evacuaron consulta para verificar si el citado evento estaba autorizado y en tal caso adoptar las medidas pertinentes a los efectos mencionados.

En la primera respuesta que nos remitió el Ayuntamiento de Sevilla a nuestra resolución se nos daba cuenta de las circunstancias que determinaron la incoación de expediente sancionador de tráfico a la reclamante y que justifican la sanción impuesta. Sin embargo, tuvimos que recordar que esta Institución había formulado Sugerencia, en relación con este asunto, de que la Alcaldía dictara las instrucciones oportunas para que se emitiera informe sobre, en primer lugar, la causa de que la Policía Local no adoptara las medidas oportunas para que, a la hora establecida, se celebrara el evento que estaba debidamente autorizado, desplazando a este lugar a la Policía Local para garantizar la seguridad vial en la zona, teniendo en cuenta que, además, como ya hemos comentado este acto iba a contar con una importante presencia de menores y, en segundo lugar, para que se investigara si los agentes que intervinieron en los hechos expuestos evacuaron consulta para verificar si el citado evento estaba autorizado y en tal caso adoptar las medidas pertinentes a los efectos mencionados.

En cuanto a la segunda cuestión, en el informe remitido se aclaraba que las gestiones realizadas por los agentes intervinientes en su propio Distrito Policial de Triana-Los Remedios y en la Oficina de Coordinación de Distritos para saber si el evento estaba autorizado resultaron infructuosas.

Por ello, esta Institución siguió considerando preciso aclarar la causa por la que, ante un evento debidamente autorizado, no se informó a la Policía Local con objeto de adoptar las medidas de protección y seguridad necesarias en el Puente de Triana. Por ello, reiteramos la Sugerencia antes citada, interesando que se aclarara la causa de la

descoordinación entre instancias municipales producida en este caso y para que nos indicaran las medidas adoptadas para que no vuelvan a producirse circunstancias similares.

En la nueva respuesta que nos remitió el Ayuntamiento, la Delegación de Movilidad confirmó que la reclamante solicitó el corte de tráfico del Puente de Triana para la celebración de un evento de la ONG que representa, solicitud que fue concedida, de lo que se dejó constancia en el CECOP, ignorándose la causa por la que la Policía Local desconocía esta autorización.

Lo cierto es que nuestra Sugerencia pretendía, en relación con este asunto, que la Alcaldía dictara las instrucciones oportunas para que se emitiera informe sobre, en primer lugar, la causa de que la Policía Local no adoptara las medidas oportunas para que, a la hora establecida, se celebrara el evento que estaba debidamente autorizado, desplazando a este lugar a la Policía Local para garantizar la seguridad vial en la zona, teniendo en cuenta que, además, este acto iba a contar con una importante presencia de menores y, en segundo lugar, para que se investigara si los agentes que intervinieron en los hechos expuestos evacuaron consulta para verificar si el citado evento estaba autorizado y en tal caso adoptar las medidas pertinentes a los efectos mencionados.

La segunda cuestión quedó aclarada en su anterior respuesta, dando cuenta de las gestiones infructuosas realizadas por los agentes comparecientes en el lugar a fin de conocer si el evento estaba autorizado.

Lo cierto es que las respuestas de la Alcaldía no han permitido determinar la razón de la aparente descoordinación entre instancias administrativas del Ayuntamiento y tampoco se nos informó de medida alguna para evitar nuevas situaciones como la presente en el futuro. Por tanto, entendimos que no se había aceptado nuestra resolución, aunque de forma motivada, por lo que procedimos a incluir la presente queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacando que, en este caso, sí se había producido respuesta del órgano al que dirigimos nuestra resolución, dando así por concluidas nuestras actuaciones.

La interesada de la **queja 12/3847** nos indicaba, en síntesis, que la calle en la que reside, en el municipio granadino de Santa Fe, es peatonal, pero hace años se arrancaron los pivotes que impedían la circulación de vehículos, por lo que, ahora, en ella aparcen, siempre según la interesada, hasta tres vehículos industriales de gran tamaño que, en su caso concreto, le tapan la puerta y las ventanas de su vivienda por que en la calle no hay aceras y se ve encerrada sin luz del día y sin que se pueda airear su vivienda. Denunciaba los hechos ante la Policía Local, que les dice a los conductores que está prohibido aparcar pero no los sanciona, con lo que no se mueven los vehículos. Había presentado también diversos escritos ante el Ayuntamiento, incluso con firmas de varios vecinos, solicitando la instalación de los pivotes, pero no había obtenido ningún resultado. Cuando había discutido con los conductores de los vehículos, en dos ocasiones sufrió agresiones con posterior juicio de faltas.

El Ayuntamiento, aunque se mostró partidario de atender la propuesta de la interesada, nos indicó que hasta que no ultimaran el plan sobre ordenación de tráfico y movilidad del resto del municipio, no podía adoptar las medidas oportunas a tal fin, pero no mencionaban plazo alguno para su adopción. Por ello, formulamos a la Alcaldía-Presidentencia del municipio granadino de Santa Fe **Sugerencia** de que, sin perjuicio de las futuras soluciones que, en orden a la regulación del tráfico en el centro histórico de esa población, contemple el futuro plan sobre la ordenación del tráfico y movilidad, cuya elaboración y entrada en vigor no es previsible a corto plazo, se propiciara una solución al problema que

afecta de forma cotidiana a la reclamante, resolviendo de forma razonada y sin dilaciones acerca de su solicitud de que sea repuesto algún tipo de elemento que impida el acceso de vehículos a la calle donde reside y que sean sancionadas las reiteradas infracciones que se producen al estacionar vehículos en ella.

Sin embargo, a pesar de nuestras actuaciones posteriores, no recibimos respuesta de la citada Corporación Local a esta resolución, por lo que, finalmente, tuvimos que proceder a incluir la misma en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacando la falta de respuesta de la Alcaldía-Presidencia a nuestra resolución.

Esta Institución abrió de oficio la **queja 13/4415** cuando detectamos, con ocasión de las investigaciones que estamos llevando a cabo por los problemas y riesgos que se plantean en los espacios públicos de nuestras ciudades y, más concretamente, en relación con la seguridad de las zonas peatonales, la instalación de un gran número de contenedores en lugares completamente inapropiados desde la perspectiva de la seguridad vial.

Se trata de recipientes o depósitos de cierto volumen que se utilizan para la recogida de residuos de distinta naturaleza, tales como residuos orgánicos, recipientes, papel, ropa usada, aceites vegetales, etc. El problema que plantea su localización inadecuada ha sido objeto de atención en distintas ocasiones en los medios de comunicación, al invadir zonas peatonales, ser inapropiado desde un punto de vista estético y, sobre todo, habida cuenta de su incidencia en la seguridad vial de conductores y peatones.

Sin embargo, por motivos poco explicables, teniendo en cuenta la gran sensibilidad que la ciudadanía va teniendo sobre las cuestiones relacionadas con la seguridad vial y la calidad del espacio peatonal, no sólo hay centenares de contenedores ubicados en lugares inapropiados desde hace años, sino que continúan colocándose nuevos contenedores en sitios insólitos siendo, suponemos, en el mejor de los casos, criterios de eficiencia en el servicio de recogida de residuos lo que lo motiva, pero sin que se tengan en cuenta sus efectos negativos en otros intereses públicos que deben ser protegidos.

A título meramente de ejemplo de prácticas inadecuadas a la hora de ubicar los contenedores, mencionamos los siguientes supuestos cuya existencia ha sido plenamente verificada por los Asesores de esta Institución en distintos lugares de municipios de Andalucía:

1. Contenedores situados junto a pasos de peatones que impiden, o limitan, extraordinariamente la visión de peatones y conductores a la hora de utilizar los pasos de cebra. Hecho éste especialmente grave por las consecuencias y responsabilidades que se pueden generar respecto de menores, personas discapacitadas y mayores, aunque suponen un riesgo potencial para toda la población.

2. Contenedores situados cerca de las entradas/salidas de centros educativos.

3. Contenedores situados cerca, a veces en el mismo vértice, de cruces de calles y calzadas.

4. Contenedores situados, total o parcialmente, sobre aceras o carril bici u otros espacios de uso público.

5. Contenedores que invaden, limitando u obstaculizando su uso, plazas de aparcamientos, paradas destinadas al transporte público, salidas de garajes, zonas de carga, etc.

Sirvan estos ejemplos como botón de muestra del problema que comentamos aunque, por supuesto, no agotan, ni suponen un catálogo cerrado, de las disfuncionalidades, deficiencias y situaciones de riesgo que se observan con motivo de la indebida localización de estos recipientes.

Nos consta que esta cuestión ha sido, ya, objeto de atención en alguna ocasión e, incluso, por ejemplo, en lo que concierne a algunas ciudades de Andalucía, la Fiscalía de Seguridad Vial ya mostró su preocupación por este asunto hace tiempo. Con motivo de ello, sabemos que se reubicaron cientos de contenedores pero, no nos engañemos, el problema no está, en modo alguno, resuelto e, incluso, hemos podido comprobar fehacientemente que, en ciudades donde se asumió hace algún tiempo una intervención con esta finalidad el problema no se ha resuelto en absoluto y, actualmente, necesita una actuación global y de entidad para afrontarlo.

De acuerdo con todo ello, nos dirigimos a la Federación Andaluza de Municipios y Provincias de Andalucía para que, dado el riesgo que, para personas y bienes, se pudiera derivar de la indicada localización de los contenedores, las graves consecuencias que puede tener para las personas con dificultades de movilidad, así como la responsabilidad patrimonial que pudiera derivarse, si se demostrara que en la producción de un accidente ha tenido una clara incidencia, un nexo causal, la ubicación de estos contenedores, y con objeto, también, de mejorar, en todo caso, la calidad ambiental de nuestro espacio urbano y le formulamos a su presidencia **Sugerencia** para que estudiara la conveniencia de elaborar, por parte de los municipios andaluces de cierta entidad de población, planes de actuación, incluyendo una programación temporal de actuaciones, destinados a:

1. Supervisar la inadecuada localización de los contenedores en los supuestos mencionados en este escrito y en otros que, a juicio de quienes realicen la inspección, pudieran perjudicar otros intereses públicos o generales. Dentro de esa actuación se debe priorizar la valoración del riesgo que, para conductores y peatones, suponen determinadas ubicaciones de los contenedores.

2. Fijar, por la Delegación Municipal con competencias en materia de movilidad, los criterios que se deben tener en cuenta los servicios de medio ambiente, limpieza y recogida de basuras a la hora de ubicar nuevos contenedores, que permitan evitar situaciones como las que hemos mencionado en este escrito.

3. Valorar la posibilidad de que, una vez que se tenga realizado un mapa de contenedores, con indicación del riesgo que supone, se programe su reubicación y se establezca a partir de ese momento la exigencia de que todo cambio en la ubicación de estas instalaciones debe hacerse con el previo visto bueno de la Delegación Municipal que posea competencias en movilidad.

En su escrito de respuesta, la FAMP nos dio cuenta de la Circular que se ha remitido a los Gobiernos Locales Andaluces transcribiendo la Sugerencia formulada por esta Institución acerca de la ubicación de contenedores en la vía pública.

Debemos agradecer la colaboración prestada, esperando que, atendiendo a lo expuesto en dicha Sugerencia, los municipios andaluces de cierta entidad de población aprueben planes de actuación, con su correspondiente programación temporal, destinados,

en síntesis, a supervisar y corregir posibles localizaciones inadecuadas de contenedores en la vía pública, así como a fijar y determinar para el futuro los criterios para decidir nuevas colocaciones de estos elementos.

Entendemos que ello redundará positivamente en la reducción de obstáculos para las personas que presentan dificultades de movilidad y mejorará la seguridad viaria y peatonal.

### 2. 2. 2. 3. *Servicio público de viajeros.*

Tenemos que destacar, en primer lugar, la **queja 13/1135** que abrimos de oficio cuando, a través de una carta al director publicada en un medio de comunicación, conocimos el mal estado en que se encuentra la estación de autobuses de Motril (Granada). En ella se denunciaba el mal estado y precariedad de sus instalaciones, su falta de funcionalidad y su diseño arcaico y obsoleto, pero, sobre todo, la queja principal es su supuesta falta de seguridad para trabajadores y viajeros.

Durante la realización del Informe Especial al Parlamento de Andalucía *Las Estaciones de Autobuses en Andalucía*, editado en Diciembre de 1999, esta Institución ya detectó diversas deficiencias en esta estación de titularidad privada, tales como barreras arquitectónicas, dársena sin cubrir, limpieza regular, carencia de megafonía o tablero electrónico de información, por lo que consideramos que se trataba de una instalación mejorable. Cabía suponer que el paso de los años y la insuficiencia de los arreglos precisos habrá podido deteriorar aún más esta estación de autobuses que registra un elevado número de usuarios.

En una primera respuesta, la citada Dirección General nos comunicó que, al tratarse de una estación de titularidad privada no estaba sujeta a sus servicios de inspección, pero que existía un Convenio firmado con el Ayuntamiento de Motril para construir una estación nueva, pendiente de disponibilidad presupuestaria.

Por nuestra parte, comunicamos que a pesar del carácter privado de la actual estación, dado que previsiblemente aún deberá estar en uso durante un plazo de tiempo importante, interesábamos que se requiriera a dicha entidad que mejorara el estado de conservación y limpieza de las instalaciones, así como sus paneles de información y señalización y, en especial, se solucionen los problemas de seguridad que, en la actualidad, deben sufrir viajeros y trabajadores.

En su último informe, la Dirección General nos decía que la empresa arrendataria anunciaba obras de asfaltado de la estación antes del 15 de Septiembre de 2013, así como trabajos de pintura, sustitución de letrero y revisión de la instalación eléctrica durante los primeros meses de 2014. Tales actuaciones resultan imprescindibles, por lo que demandamos en nuestro escrito de cierre que sean ejecutadas en los plazos anunciados, así como que se adopten aquellas otras medidas que permitan garantizar la conservación y limpieza de estas instalaciones y, en especial, la seguridad de usuarios y trabajadores de la estación.

En todo caso, trasladamos que, pese a que conocemos que no resulta posible, a fecha de hoy, concretar un plazo para contar con disponibilidad presupuestaria para ejecutar la construcción de un nuevo apeadero en Motril, dadas las restricciones impuestas para cumplir el objetivo del déficit, la conveniencia de que, en cuanto sea factible, sea incluida esta actuación en los correspondientes presupuestos. Con ello, dimos por concluidas nuestras actuaciones en este expediente de queja.

En cuanto a las deficiencias en los servicios públicos de viajeros, podemos citar la **queja 12/5609** que abrimos de oficio cuando conocimos, a través de los medios de comunicación, que la denominada Plataforma Vecinal de la Zona Norte del municipio de Granada había recogido dos mil firmas a fin de trasladar a ese Ayuntamiento de Granada el descontento existente entre dichos vecinos con la supresión de distintas paradas de las líneas 1, 8 y 15.

Se afirmaba que los recorridos y paradas suprimidas son aquellos que atraviesan las zonas interiores de las barriadas de la zona, lugares en los que residen muchos ciudadanos y en los que se ubican algunos de los organismos municipales y autonómicos a los que se debe acudir con frecuencia para recibir asistencia sanitaria o realizar trámites burocráticos. Concretamente se manifestaba que se dificultaba el acceso de los vecinos afectados a la Estación de Autobuses, al Centro de Salud, a Servicios Sociales y al Centro Cívico del distrito norte.

Finalmente, el Ayuntamiento nos comunicó que, en aquellos momentos, tras conocer la propuesta de esta Plataforma Vecinal, se había paralizado el expediente de elaboración del Plan de Movilidad Urbana Sostenible de la ciudad de Granada al objeto de estudiarla y modificar los extremos que fuesen razonables del modelo de transporte proyectado. Por ello, solicitamos que se nos mantuviera informados de la decisión final que se adopte en cuanto a esta propuesta, señalando aquellos aspectos de la misma que finalmente han podido ser incorporados al Plan de Movilidad que se desea aprobar, valorando positivamente la voluntad municipal de realizar un esfuerzo para dar cobertura en lo posible a estas demandas a pesar de los costes que conlleve, por tratarse de una zona con necesidad de transformación social.

Esta Institución abrió de oficio la **queja 12/5776** al tener conocimiento, a través de los medios de comunicación, del aumento de tarifa del servicio de autobús al Aeropuerto de Sevilla que, según estas noticias, se atribuía a presiones del sector del taxi para evitar su excesiva competencia. A esta queja unimos otra que se presentó a instancia de parte, la **queja 13/123**, denunciando, básicamente, los mismos hechos.

Del informe que recibimos del Área de Planificación del Transporte y Calidad del Ayuntamiento de Sevilla, se constataba que la subida de la tarifa asciende, según nuestros cálculos, a un 66,6% sobre la anterior siempre con el IVA incluido. Se argumentaba la necesidad de esta medida en el hecho de que se corresponde con el coste real del servicio, por tratarse de una línea de carácter especial debido a su horario de funcionamiento, recorrido y longitud, lo que determina mayores costes de explotación. En cualquier caso, consideramos que estas singularidades de la línea son las mismas que han regido durante el año 2012 y años anteriores. Sin embargo, la tarifa era menor que la que se pretende aprobar ahora. En definitiva, defendíamos que las características de la línea en los aspectos mencionados no presentan diferencias que permitan justificar un aumento de tarifa tan elevado.

Por el contrario, sí lo es que la línea se amplíe hasta la estación de autobuses de Plaza de Armas, lo que determina un aumento de recursos de un 20%, según se nos señala, con el consiguiente aumento de costes en igual proporción. Siendo así las cosas, cabría admitir razonable una subida de tarifa en ese 20% mas el índice del coste de la vida, pero aún así, cifrando la subida de costes en más de un 20% aproximadamente, nos encontramos ante un aumento de otro 40% para que el no apreciamos, dicho sea con las debidas reservas, justificación, siempre y cuando durante 2012 la línea no haya resultado más deficitaria que en años anteriores.



Así las cosas, transmitimos a la Alcaldía nuestra preocupación ante el hecho de que, en un periodo de crisis y restricciones económicas de todo tipo en los ingresos de la ciudadanía, se produzcan subidas de servicios públicos que graven aún más las maltrechas economías domésticas y que no parezcan debidamente justificadas por el aumento del coste de explotación del mismo.

Fue preciso añadir que, precisamente, los servicios al Aeropuerto, además de por los residentes en esta capital, son utilizados por un abundante número de visitantes y turistas, circunstancia que determina que la medida, cuando menos, pueda considerarse perjudicial para un sector como el turístico que, en muchos aspectos, es vital para la economía de la ciudad.

Pero es más, en el supuesto de que un estudio económico riguroso permitiera acreditar que la subida se ajusta al coste real de explotación, también lo será que dicho coste real se habrá producido durante varios ejercicios y no de modo súbito en el último año, razón por la que la subida de tarifas también debería efectuarse de forma progresiva y no de una vez y precisamente cuando el deterioro de la capacidad económica de la ciudadanía está siendo más evidente.

Por último, lo manifestado en el sentido de que se trata de una tarifa que está en línea o es inferior a la de otras ciudades con recorridos similares, debería acreditarse de forma más detallada, puesto que es difícil establecer tal conclusión ante las distintas características de este servicio en otras ciudades que dificultan su comparación.

En todo caso, quisimos dejar claro que esta Institución no cuestiona, en modo alguno, la legalidad de la medida, sino su oportunidad, habida cuenta de que una subida tarifaria de más del 60 %, de un año para otro, parece excesiva para las personas usuarias del servicio en los tiempos actuales.

Por ello, formulamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla **Sugerencia** de que, si por parte de esa Alcaldía se comparten las apreciaciones recogidas en las consideraciones de esta resolución, la subida tarifaria prevista se realizara de forma escalonada en el tiempo, a fin de no hacer tan gravoso, para las personas usuarias de este servicio, un aumento tan elevado como el que se tiene previsto realizar.

Tras recibir la respuesta del Ayuntamiento de Sevilla a nuestra resolución, en ella se defendía la subida del precio del autobús al Aeropuerto basándose en que debe destinar más vehículos, se ha producido la contratación de dos personas para reducir las colas para la adquisición del billete en el Aeropuerto y se ha mejorado la regularidad y puntualidad. Añadía que todo ello ha supuesto un aumento real del coste del servicio, por lo que consideran que la subida del billete se encuentra justificada.

Se trata de argumentos respetables, pero que no atienden a nuestra Sugerencia en el sentido de que, en el actual contexto económico, lo adecuado era, en todo caso, una subida escalonada en varios ejercicios anuales. Por todo ello, estimando que, en definitiva, aunque de forma argumentada, no se había aceptado la Sugerencia formulada, incluimos la presente queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

En la **queja 12/4173** se dirigió a nosotros la madre de un menor que solicitó una bicicleta en el Consorcio de Transporte Metropolitano de Sevilla. Nos indicaba que su hijo no pudo acceder a este préstamo gratuito al no contar con un teléfono móvil, requisito obligatorio para acceder al servicio y que viene establecido en el punto 3 de las Condiciones Generales del Contrato, que ella transcribe textualmente: "*La primera vez que el/la usuario/a*

*acceda al servicio de préstamo deberá consignar obligatoriamente un número de teléfono móvil, cuyo funcionamiento y veracidad será comprobado en el mismo momento de la formalización del contrato, sin esta premisa no será posible acceder al servicio".*

Trasladamos al Consorcio las alegaciones de la interesada de que se establezcan otros posibles canales de comunicación directa entre el Consorcio y los usuarios, tales como el teléfono del domicilio habitual o el del centro de trabajo o, incluso, el correo electrónico y solicitamos un pronunciamiento al respecto. En caso de que no fuera posible acceder a dicha solicitud, solicitamos que se nos indicaran las razones por las que se descarta tal posibilidad, dado que es cierto que es posible que haya personas que no dispongan de teléfono móvil, impidiéndoles ello acceder a este servicio.

El Consorcio de Transportes del Área de Sevilla nos remitió respuesta en la que se muestra la disposición favorable a cambiar la cláusula 3ª de las condiciones generales del contrato de préstamo gratuito del servicio bus-bici para que, en síntesis, se contemple la necesidad de consignar un número de teléfono, preferentemente móvil.

Así las cosas, entendimos que había sido aceptada la pretensión al respecto de la interesada ya que, tras dicho cambio, no será preciso que se disponga de un teléfono móvil para acceder al servicio y será suficiente con un teléfono fijo, con lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

El interesado de la **queja 12/2165** exponía que tenía antecedentes penales por un delito de tráfico de drogas en el que incurrió siendo joven encontrándose totalmente rehabilitado. El problema era que, al intentar obtener el permiso municipal de conducción de taxis en el Ayuntamiento de Sevilla, se le informó verbalmente que se le denegaría el mismo debido a los antecedentes penales que constaban de su persona.

Con la admisión a trámite de la misma pretendíamos conocer la posición del Ayuntamiento de Sevilla, ante la pretensión del reclamante de obtener el permiso municipal de conducción de taxis, los fundamentos normativos que motivaron la denegación de la misma.

Lo cierto es que el Ayuntamiento sustenta la exigencia de carecer de antecedentes penales para la obtención de este permiso en las bases para la obtención del mismo aprobadas por el Consejo de Gobierno del Instituto del Taxi, en sesión celebrada el día 17 de Enero de 2012, y por la Excm. Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento, en sesión celebrada el día 17 de Febrero de 2012, en la que, asimismo, se ordenó por la Alcaldía la ejecución del acuerdo. Se indicaba, en todo caso, que otros municipios establecen asimismo este requisito y que *"el motivo es que la actividad de autotaxi tiene la consideración de servicio de interés general, al tratarse de una actividad dirigida al público que se realiza por particulares"*.

Por tanto, concluimos que el Ayuntamiento de Sevilla no invoca, a la hora de adoptar este acuerdo, ninguna otra normativa estatal o autonómica ni la correspondiente Ordenanza municipal del Taxi.

Pues bien, el artículo 44 de la Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres, exige el requisito de la honorabilidad para estar capacitado profesionalmente para el ejercicio de la profesión de transportista, concretando que dicha honorabilidad se reconocerá a aquellas personas que no hayan sido condenadas por sentencia firme, por delitos dolosos, con pena igual o superior a prisión menor, en tanto no hayan obtenido la cancelación de la pena o que no hayan sido condenadas por sentencia

firme a pena de inhabilitación o suspensión, salvo que se trate de pena accesoria y la profesión de transportista no tuviera relación con el delito.

Sin embargo, la Sentencia del Tribunal Constitucional 118/1996, de 27 de Junio, vino a declarar que, entre otros, no eran básicos los artículos 42 a 46 de la Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres, preceptos que regulan las condiciones previas de carácter personal para el ejercicio profesional como transportista de viajeros. Por ello, debemos remitirnos a la normativa autonómica para verificar los requisitos que resultan exigibles a aquellas personas que quieran desarrollar esta profesión en el ámbito territorial de nuestra Comunidad Autónoma.

Con la Ley 2/2003, de 12 de Mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía, y así se señala expresamente en su exposición de motivos, se pretenden regular los transportes urbanos, materia que era preciso regular legalmente como consecuencia de la antes citada Sentencia del Tribunal Constitucional 118/1996, de 27 de Junio. Esta Sentencia declaró inconstitucionales los artículos de la Ley 16/1987, de 30 de Julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, relativos a los citados transportes urbanos, al considerar autonómica la competencia para legislar sobre la materia.

El artículo 14 de la citada Ley 2/2003 dispone que la prestación de servicios de transporte urbano de viajeros en automóviles de turismo de hasta nueve plazas, incluido el conductor, precisará la previa obtención de la correspondiente licencia otorgada por el Ayuntamiento o, en su caso, por el ente que resulte competente en el supuesto de Áreas Territoriales de Prestación Conjunta a las que se refiere el artículo 18 de la misma Ley. Se añade que el régimen de otorgamiento, utilización, modificación y extinción de las licencias municipales de transporte urbano en vehículos de turismo, así como el de prestación del servicio en el municipio, se ajustará a sus normas específicas, establecidas mediante la correspondiente Ordenanza Municipal, de acuerdo con la normativa autonómica y estatal en la materia.

Reglamentariamente, la Comunidad Autónoma, cuando así se considere necesario para garantizar el adecuado funcionamiento del sistema general de transporte, podrá establecer normas, entre otras cuestiones, en materia que afecte al otorgamiento, modificación o extinción de las licencias, así como al régimen de prestación de los servicios. Al amparo de ello, recientemente entró en vigor 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. El capítulo IV del Título II establece los requisitos para dedicarse a la actividad del taxi.

Su artículo 4 dispone que los municipios podrán aprobar Ordenanzas aplicables al establecimiento y prestación del servicio del taxi regulando, entre otras materias, los requisitos exigibles a los conductores y conductoras, concretando el artículo 29 los requisitos que, como en el caso que nos ocupa, deben cumplir las personas que hayan de conducir, enumerando en su apartado 2 las condiciones de expedición del certificado de aptitud que son:

a) Que conoce suficientemente el municipio, sus alrededores, paseos, situación de lugares de ocio y esparcimiento, oficinas públicas, hospitales, centros oficiales, hoteles principales, estaciones ferroviarias o de autobuses y aeropuerto, y los itinerarios más directos para llegar a los puntos de destino, así como la red de carreteras en la Comunidad Autónoma.

b) Que conoce el contenido del presente Reglamento y de las Ordenanzas municipales reguladoras del servicio de taxi y las tarifas vigentes aplicables a dicho servicio.

c) Que cumple cualesquiera otros requisitos que puedan resultar de aplicación de acuerdo con la legislación vigente y las Ordenanzas que rijan la prestación del servicio.

La conclusión que cabe extraer de todo lo dicho es que la normativa legal y reglamentaria del sector no establece en ningún caso que las personas que hayan de conducir el taxi deban carecer de antecedentes penales. Tampoco lo contempla como requisito añadido la Ordenanza Municipal Reguladora del Servicio Urbano de Transportes en Automóviles Ligeros en el municipio de Sevilla.

Esta Institución considera que una medida de este tenor que, en definitiva, viene a restringir y a dificultar el acceso al trabajo reconocido en el artículo 35 de la Constitución y podría constituir una decisión sin amparo legal o reglamentario contraria al principio de no discriminación por circunstancias personales o sociales que recoge el artículo 14 de nuestra Carta Magna, por lo que debería encontrarse debidamente justificada y regulada y no dictarse al amparo de unas bases para la obtención del certificado de aptitud aprobadas por el Consejo de Gobierno del Instituto del Taxi y la Junta de Gobierno Local.

Distinto sería si una normativa con el adecuado rango legal hubiera establecido, conforme determina el artículo 53 de la Constitución Española, una limitación, por tener antecedentes penales que guarden relación con la actividad a desarrollar, en el acceso a este tipo de puestos de trabajo vinculados con la prestación de un servicio público.

Pero es que, además, estamos persuadidos de que medidas como la cuestionada por esta resolución, pueden contravenir, ante su ausencia de amparo legal y motivación suficiente, el mandato constitucional recogido en el artículo 25.2 de la Constitución que dispone que las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social.

En este orden de cosas, trasladamos a ese Ayuntamiento la preocupación de esta Institución por personas y colectivos que, en un momento de especial dificultad en el acceso al trabajo debido a la crisis económica, se encuentran con obstáculos añadidos que también dificultan su reinserción social y las pueden condenar a una pena no impuesta de marginalidad en el seno de la sociedad a la que pretenden reintegrarse plenamente y en condiciones de igualdad. En tal sentido, las Administraciones Públicas deben anular y evitar posibles prejuicios que existan en la sociedad que dificulten la reinserción y el acceso al trabajo de aquellas personas que, ya en su día, cumplieron las penas que les fueron impuestas.

A mayor abundamiento, el artículo 73.2 de la Ley Orgánica General Penitenciaria señala que los antecedentes no podrán ser en ningún caso motivo de discriminación social o jurídica. Mandato suficientemente claro y explícito y que el acuerdo de ese Ayuntamiento de exigir la ausencia de antecedentes penales para la conducción de taxis podría incumplir.

No obstante, no es posible negar que existen bastantes supuestos en los que, para el ejercicio de diversas profesiones, se exige la carencia de antecedentes penales, aunque se trata de supuestos suficientemente amparados y justificados por una normativa legal que los regula, lo que no ocurre en este caso.

Ese Ayuntamiento justifica su decisión en el hecho de que la actividad de autotaxi tiene la consideración de servicio de interés general, al tratarse de una actividad

dirigida al público que se realiza por particulares. Se estaría justificando, por tanto, la decisión adoptada por similares razones a las que, en otras profesiones, se exige igualmente la carencia de antecedentes penales.

Sin embargo, el Estatuto Básico del Empleado Público, regulado por la Ley 7/2007, de 12 de Abril, claro exponente de servicio de interés general, no exige carecer de antecedentes penales para acceder a la función pública, sino únicamente no encontrarse inhabilitado por resolución judicial. Y si no es exigible para el ejercicio de la función pública en general tal requisito, debe cuestionarse que lo sea para la conducción de autotaxis.

Por todo ello, formulamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla **Recomendación** de que se procediera a dejar sin efecto la exigencia de carecer de antecedentes penales para la obtención del permiso municipal de conducción de autotaxis en las bases para la obtención del mismo aprobadas por el Consejo de Gobierno del Instituto del Taxi en sesión celebrada el día 17 de Enero de 2012 y por la Excma. Junta de Gobierno Local en la ciudad de Sevilla, a fin de evitar una discriminación que debe entenderse expresamente prohibida por la Ley y que obstaculiza la reinserción social y el acceso al trabajo de personas que, más acusadamente por tener antecedentes penales, sufren la actual dificultad de acceso al mercado laboral.

Todo ello con la finalidad de suprimir una decisión administrativa que supone un tratamiento discriminatorio a personas que ya han cumplido las penas que les fueron impuestas, promoviendo así una actitud social de solidaridad y apoyo a estas personas que tienen una manifiesta voluntad de reinserción en el seno de la sociedad.

Recibida la respuesta municipal, de su contenido se desprendía la no aceptación de la Recomendación formulada, pues descartaba, con argumentos que no compartimos, la aplicación a este supuesto de los artículos 14 y 25.2 de la Constitución Española y 73.2 de la Ley General Penitenciaria que, a juicio de esta Institución, obligarían a dejar sin efecto, como señalaba la Recomendación, la exigencia de carecer de antecedentes para la obtención del permiso municipal de conducción de autotaxis en las bases para la obtención del mismo aprobadas por el Consejo de Gobierno del Instituto del Taxi y por la Excma. Junta de Gobierno Local de Sevilla. Por ello, en cumplimiento de nuestra ley reguladora, tuvimos que dar por concluidas nuestras actuaciones, incluyendo este expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

#### *2. 2. 2. 4. Pasos a nivel.*

Esta Institución abrió de oficio la **queja 11/121** cuando tuvimos conocimiento, a través de los medios de comunicación, del accidente ferroviario acaecido el 16 de Enero de 2011 en la línea Almería-Sevilla, tras el alcance por parte de un tren que cubría dicha línea de un camión que atravesaba el paso a nivel sin barreras situado aproximadamente a un kilómetro y medio de la localidad de Gillena (Sevilla). El accidente, según estas noticias, provocó cuatro heridos leves y el corte del tráfico ferroviario durante unas horas, quedando restablecido sobre las 20,20 horas del mismo día. Las noticias señalaban que se ignoraba la causa por las que el camión se encontraba indebidamente sobre la vía, toda vez que se trataba de un paso a nivel sin barreras, pero con señalización acústica y luminosa.

Tras las diferentes actuaciones realizadas tanto con la Consejería de Fomento y Vivienda, titular de la carretera, como con ADIF, Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, hemos conocido, finalmente, que tras estudiar las posibles soluciones para mejorar la seguridad del paso a nivel, se ha optado por la supresión del mismo, concentrando la circulación a través de nuevos caminos de enlace hacia el paso a nivel de

clase B, situado en el punto kilométrico 15/500 de dicha línea ferroviaria. En tal sentido, se anuncian próximas reuniones entre ambas Administraciones para concretar las actuaciones y los términos para la ejecución y financiación de esta propuesta.

Pues bien, esta información nos permite concluir que, finalmente y a medio plazo, podrá quedar suprimido el paso a nivel cuya seguridad se cuestionaba por lo que, esperando que todas las actuaciones precisas para ello sean realizadas con la mayor celeridad posible con objeto de evitar posibles nuevas situaciones de riesgo, estimamos que nos encontrábamos ante un problema en vías de solución, dando así por concluidas nuestras actuaciones en este asunto.

### 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 tutelar 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 adecuada en líneas generales, aun cuando se hayan producido dilaciones puntuales en algún expediente de queja que finalmente han quedado solventadas.

Adicionalmente, procede señalar que en este ejercicio, y respecto a las materias tratadas en el presente Capítulo, se han desarrollado las siguientes quejas de oficio:

- **Queja 13/118**, dirigida a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte en Granada de la Junta de Andalucía, al Ayuntamiento de La Tahá, al Ayuntamiento de Busquistar, al Ayuntamiento de Torvizcón, al Ayuntamiento de Almegijar, al Ayuntamiento de Cástaras, al Ayuntamiento de Cádiar, al Ayuntamiento de Lobras, al Ayuntamiento de Bérchules y al Ayuntamiento de Juviles, relativa a la problemática derivada de la declaración como BIC de los municipios de la comarca de La Tahá en la Alpujarra.

- **Queja 13/2376**, dirigida a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte en Córdoba y al Ayuntamiento de Córdoba, relativa al hundimiento parcial de una vivienda en el Casco Histórico de Córdoba junto al arco del Portillo (calle San Fernando), se ha procedido por la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento a su demolición con carácter de urgencia.

- **Queja 13/2657**, dirigida a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte de la Junta de Andalucía, relativa al estado de conservación en que se encuentran diversas construcciones, repartidas por nuestra Comunidad, que fueron declaradas Bienes de Interés Cultural (BIC).

- **Queja 13/2993**, dirigida a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte y a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte en Sevilla, relativa a demora en la resolución de recurso de alzada.

- **Queja 13/4399**, dirigida al Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico. IAPH, Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte en Almería y al Ayuntamiento de Almería, relativa a las iniciativas ciudadanas destinadas a que el silo de la Compañía Andaluza de Minas, conocido popularmente como "Toblerone", que se encuentra localizado en la capital almeriense, fuese declarado lugar de interés industrial.

Asimismo, se han realizado otras actuaciones de oficio, previas a la apertura de queja, dirigidas a tomar conocimiento sobre diversos particulares que se entendieron, merecían la atención de esta Defensoría.

En este sentido, cabe señalar la actuación dirigida a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte en Málaga y al Ayuntamiento de Málaga, relativa a la ejecución de unas obras de derribo de un edificio situado en Málaga, en la calle Eduardo Domínguez Ávila, se ha producido la demolición de cinco metros del Acueducto de San Telmo, bien inscrito en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz como Bien de Interés Cultural; la dirigida al Ayuntamiento de Sevilla, relativa al cierre de bibliotecas por las tardes en semanas alternas por falta de personal; dirigida a la Viceconsejería de Educación,



Cultura y Deporte y al Ayuntamiento de Jaén, relativa a la renuncia del Ayuntamiento al uso y aprovechamiento de las termas de Jabalcuz y sus jardines, un conjunto patrimonial situado cerca de la ciudad y que se encuentra en ruinas pese a estar declarado Bien de Interés Cultural (BIC) de Andalucía; y la dirigida a Cetursa, relativa a las medidas de seguridad con las que cuenta la estación de esquí de Sierra Nevada, al objeto de poder valorar su adecuación y, en su caso, trasladar a los responsables de la misma la conveniencia de incrementar los sistemas de seguridad.

Al margen de lo anterior, debemos señalar que durante este ejercicio 2013 todas las resoluciones dictadas por esta Defensoría en relación con las materias analizadas han obtenido la aceptación de las Administraciones Públicas afectadas.

A este respecto, procede reseñar las siguientes:

- Resolución relativa al cumplimiento del principio de transparencia y el derecho de acceso a los archivos y registros administrativos en materia de cultura, dirigida a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte en el curso de la **queja 12/7177**.

- Resolución relativa a las dificultades que están teniendo los deportistas de un determinado club, dirigida a la Secretaría General para el Deporte de Junta de Andalucía en el curso de la **queja 11/5302**.

Para terminar esta introducción, vamos a referirnos al esquema elegido para la dación de cuentas de las quejas tramitadas durante 2013.

En este sentido, las cuestiones que van a ser analizadas en materia de cultura son las siguientes:

- a. La necesidad de estímulo de la actividad cultural en Andalucía.
- b. La incidencia de la Ley de Transparencia en el ámbito de la cultura.
- c. Los impagos de las Administraciones Públicas en el ámbito de la cultura.

Las cuestiones que van a ser analizadas en materia de deportes son las siguientes:

- a. Las medidas de seguridad en las instalaciones deportivas de Andalucía.
- b. Convalidación de titulaciones por determinadas Federaciones Deportivas.

## **2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.**

### **2. 1. Cultura.**

#### **2. 1. 1. La necesidad de estímulo de la actividad cultural en Andalucía.**

Como ya ha sido puesto de manifiesto por esta Institución con ocasión de la presentación de sus informes anuales ante el Parlamento de Andalucía, uno de los elementos diferenciadores de nuestra Comunidad es la gran riqueza patrimonial con la que cuenta, fuente de orgullo y satisfacción para todos los andaluces y andaluzas.

No obstante, este hecho puede constituir un handicap de cara a la adecuada conservación y puesta en valor de dicho patrimonio, toda vez que su magnitud y su alto valor llevan consigo la necesidad de acometer cuantiosas inversiones por parte de los titulares de los bienes, así como grandes iniciativas de fomento por parte de las autoridades públicas que, igualmente, requieren ingentes desembolsos.

Sería el caso, por ejemplo, de los bienes identificados en la **queja 12/1492**, **queja 13/2106**, **queja 12/0457**, **queja 13/6097**, **queja 13/2482**, **queja 13/3546**, **queja 12/2233**, y **queja 13/2657**, tramitada de oficio por esta Defensoría.

En la coyuntura actual, marcada por las dificultades de financiación y por las restricciones presupuestarias, el problema señalado ha adquirido un desgraciado protagonismo, de manera que la situación puesta de manifiesto en años anteriores en relación con la falta de diligencia en la conservación de bienes patrimoniales se está viendo especialmente agravada.

En este sentido, cada vez son menos infrecuentes los supuestos en los que, ante una queja relativa al inadecuado estado de conservación de un bien señalado de nuestro patrimonio histórico, las Administraciones públicas afectas reconocen la realidad descrita por la parte promotora de nuestra intervención y afirman compartir con ella la necesidad de mejorar la conservación del bien o de realizar labores de restauración del mismo, si bien culminan sus informes trasladando a esta Defensoría la imposibilidad de acometer tales tareas como consecuencia de la carencia de los recursos económicos necesarios para ello, dado que los disponibles son insuficientes para atender a las ingentes necesidades que se derivan de un patrimonio tan extenso y valioso.

Según las previsiones apuntadas por las autoridades europeas, estatales y autonómicas y por el Fondo Monetario Internacional, no parece que en el corto o medio plazo la difícil situación financiera que padece nuestro país vaya a mejorar en demasía, de tal modo que resulta lógico pensar que en los próximos ejercicios la disponibilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas para atender las necesidades de los bienes integrantes de nuestro patrimonio histórico va a seguir siendo insuficiente.

En este contexto, se hace inexcusable valorar si el actual modelo, que se ve sustentado ampliamente en el otorgamiento de ayudas públicas, es el adecuado para garantizar la protección de estos bienes y, por extensión, de nuestros signos culturales identitarios.

A este respecto, gran parte del mundo cultural parece coincidir en la oportunidad de la aprobación de una Ley estatal del Mecenazgo, de manera que la participación del sector privado en la recuperación, conservación y puesta en valor del patrimonio venga a convertirse en una especie de tabla de salvación para muchos de nuestros bienes. No obstante, el parto de tal texto normativo se está prolongando más de lo inicialmente previsto.

Desde el ámbito autonómico, el día 25 de Junio de 2013 el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía acordó iniciar la tramitación de un Anteproyecto de Ley de Medidas de Estímulo de la Actividad Cultural en Andalucía.

A este respecto, y según hemos sido informados por la Administración cultural autonómica, dicha norma pretende establecer disposiciones tributarias y administrativas destinadas a favorecer el desarrollo de este sector, incidiendo precisamente en la superación del modelo actual para instaurar un nuevo marco regulatorio basado en la colaboración público-privada y en el fomento de la idea de la cultura como inversión.

El carácter absolutamente incipiente de la iniciativa nos impide hacer una valoración sobre la misma, si bien podemos anticipar que merecerá todas las atenciones de esta Defensoría por cuanto que una disposición de tal calado puede tener una gran incidencia en la cuestión que estamos comentando.

Pero al margen de dicha valoración, lo que a nuestro entender merece una reflexión previa es la causa del aparente fracaso del modelo que ha imperado hasta ahora y dónde puede radicar la clave del éxito del sistema nuevo.

En este sentido, partiendo de la premisa de que cualquier inversión que se lleve a cabo desde el ámbito privado va a estar presidida por criterios de rentabilidad, procede extraer dos conclusiones muy elementales.

Primera, que ese sector privado no va a participar en proyectos que no le garanticen el retorno de las inversiones efectuadas, de lo que se derivaría a su vez dos consecuencias: que no todo nuestro patrimonio estaría garantizado con el nuevo modelo; y que la participación pública en la conservación del patrimonio tendría un mayor protagonismo en los proyectos difícilmente rentabilizables o claramente deficitarios.

Segunda, que con gran probabilidad parte de la culpa del aparente fracaso del modelo seguido hasta ahora la tiene la escasa rentabilidad obtenida a las inversiones realizadas desde el sector público. En este sentido, si el sector privado va a ser capaz de sacar rédito a las inversiones que realice, el sector público igualmente debería haberlo sido con respecto a lo desembolsado hasta la fecha.

Parece obvio que el origen público o privado del dinero que se aporte para la recuperación y conservación del patrimonio no es la clave del éxito. Más bien, dicha clave estará radicada en el modelo de gestión que se implemente.

Cuestión distinta será la dificultad que exista en la actualidad para disponer de los recursos económicos necesarios para afrontar las inversiones pero, ante ello, procede igualmente hacer dos reflexiones. Si el criterio de reparto presupuestario pasa siempre por recortar las partidas destinadas a la cultura, es evidente que la Administración cultural cada vez tendrá menos con lo que cumplir su cometido; y si se implementase un modelo que hiciera posible en mayor medida el adecuado retorno de la mayor parte de las inversiones concedidas, en tal caso las necesidades presupuestarias serían menores.

Por consiguiente, quizá sería aconsejable incorporar al panorama actual este tipo de reflexiones antes de tomar una decisión definitiva sobre el rumbo a seguir.

Entretanto, seguiremos analizando pormenorizadamente las circunstancias que concurren en cada unas de las quejas que nos sigan remitiendo particulares, asociaciones y colectivos ciudadanos que, como nosotros, muestran una gran sensibilidad por la conservación de nuestro patrimonio cultural.

## 2. 1. 2. La incidencia de la Ley de Transparencia en el ámbito de la cultura.

Una de las cuestiones que con más frecuencia se plantea en las quejas recibidas en el área de Cultura de la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz es la negativa mostrada por las Administraciones Públicas de Andalucía a dar respuesta a escritos dirigidos por ciudadanos y ciudadanas que demandan información o, cuanto menos, a atenderlos con la debida agilidad.

En efecto, este tipo de quejas ocupa, año tras año, un porcentaje nada desdeñable del total de intervenciones que son realizadas por esta Institución en el ámbito de la cultura.

En lo que afecta al ejercicio objeto de análisis, pueden ser citados como ejemplo la **queja 13/5631**, **queja 13/3972** y **queja 13/5427**, amén de otras cuya tramitación se inició en años precedentes a pesar de que la misma se ha prolongado a lo largo del 2013, como es el caso de la **queja 11/0870**, **queja 11/5361** y **queja 12/5631**, tramitada de oficio.

Conscientes de este particular, y preocupados porque la cuestión incide de manera decisiva sobre el buen gobierno y la gobernanza en nuestra Comunidad Autónoma, esta Defensoría del Pueblo Andaluz ha trasladado al Parlamento de Andalucía su parecer al respecto.

En este sentido, merecen ser traídas a colación las reflexiones que fueron realizadas en el Informe Anual correspondiente al año 2012, precisamente en un lugar destacado del mismo, como es la Sección segunda, en la que se analiza la situación de los derechos y libertades de las personas.

En tal apartado ya se anticipaba un hecho, acaecido finalmente en el año 2013, del que se derivarían efectos muy relevantes en lo que atañe a lo problemática aludida: la aprobación de la Ley estatal de Transparencia.

En efecto, el pasado día 9 de Diciembre tuvo lugar la aprobación, por el Congreso de los Diputados, de la Ley 19/2013, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Una norma que, como señalamos, puede tener un efecto decisivo en relación con la problemática que esta Institución viene poniendo de manifiesto desde hace bastantes años.

La Ley en cuestión tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento.

De este modo, no sólo reconoce derechos a la ciudadanía sino que también contiene un Título II, dedicado al buen gobierno, en el que se consagran los principios de este buen gobierno, se tipifican conductas infractoras y se prevén sanciones, algunas de ellas de especial gravedad, para los supuestos de incumplimiento de la Ley.

Pero dejando a un lado todo lo relativo a dicho régimen sancionador, así como las distintas cuestiones polémicas surgidas durante la tramitación de la norma y tras su aprobación, lo que a nuestro entender reviste mayor importancia es la oportunidad que constituye la entrada en vigor de esta disposición para que las Administraciones públicas de Andalucía y demás organismos y entidades afectos por la norma interioricen los principios del buen gobierno, de la gobernanza y de la participación ciudadana en asuntos públicos, de manera que sean éstos y no los del oscurantismo y la opacidad los que inspiren en lo sucesivo todas sus actuaciones.

Esperamos, pues, que con este nuevo panorama normativo, marcado por los aires que invaden la atmósfera europea, se ponga fin a las dilaciones indebidas en la gestión de solicitudes de información cursadas por ciudadanos y ciudadanas que demandan participar de manera más activa en los asuntos públicos que afectan a la cultura; a las ausencias de respuestas a múltiples escritos que asociaciones dedicadas a la defensa de

nuestro patrimonio cultural dirigen a las autoridades públicas; o a las respuestas evasivas que éstas dan en ocasiones ante meras consultas planteadas por los administrados.

Deseamos que dicha Ley constituya un punto de inflexión en la actitud mostrada hasta el momento por aquellas Administraciones y organismos que han merecido nuestro reproche, expresado a través de Resoluciones y puesto de manifiesto en nuestros informes dirigidos a la cámara legislativa autonómica, de manera que a partir de ahora la persona solicitante de información sea considerada, no como un potencial problema, sino como una oportunidad para localizar mejores soluciones a los problemas que deben ser gestionados por los servidores públicos.

Asimismo, animamos al gobierno autonómico a que agilice la tramitación del Anteproyecto de Ley de Transparencia de Andalucía toda vez que a nuestro juicio el mismo puede resultar de gran utilidad para, de una parte, superar problemas de calado jurídico que se suscitan tras la aprobación de la citada Ley 19/2013 y, de otra, para intensificar la presencia de los principios de transparencia en el desarrollo de la actividad de las Administraciones públicas de Andalucía, lo que en gran medida coadyuvará a la mejora de la protección de los derechos y libertades de la ciudadanía, entre los que se sitúan el derecho de acceso a la cultura, el derecho al disfrute de los bienes patrimoniales, artísticos y paisajísticos y el derecho al desarrollo de las capacidades creativas.

### 2. 1. 3. Los impagos de las Administraciones Públicas en el ámbito de la cultura.

A estas alturas de la grave crisis económica que padece nuestro país, a nadie escapan los enormes problemas de financiación con los que se encuentran las Administraciones públicas y, por ende, las dificultades para hacer frente a pagos comprometidos.

Siendo conscientes de esta realidad y de las graves consecuencias que de la misma se generan para el tejido productivo e indirectamente para el empleo, han sido puestos en marcha planes de financiación para el pago a proveedores de las entidades locales y Comunidades Autónomas. A través de los mismos, un porcentaje elevado de los acreedores de ambas Administraciones han visto satisfechos sus respectivos derechos de crédito.

No obstante, los planes de pago aprobados hasta el momento no han tenido en consideración situaciones que no son infrecuentes en el ámbito de la cultura, como es la existencia de personas beneficiarias de ayudas y subvenciones concedidas por las Administraciones públicas local y autonómica en el ejercicio de la potestad de fomento que les reconoce el ordenamiento jurídico.

De este modo, iniciativas que en su momento iban orientadas a promover la actividad cultural en Andalucía, como premios de pintura, de literatura, de música o ayudas para el inicio o la promoción de una determinada actividad conectada con la cultura, se han convertido hoy día en un auténtico lastre para aquellas personas que resultaron beneficiarias.

Así, no debe resultar extraño que quien resultó beneficiario de uno de estos premios o de alguna de estas ayudas haya modulado sus inversiones dando por hecho que iba a cobrarlas en un tiempo razonable.

Sin embargo, la realidad fáctica parece ir por otro lado y ejemplo de ello lo constituyen la **queja 11/6066**, afectante al Ayuntamiento de Jaén, la **queja 13/4012**,

afectante al Ayuntamiento de Aljaraque o la **queja 13/5932**, afectante al Ayuntamiento de Sevilla.

En ellas, las personas afectadas han trasladado a esta Defensoría la dilación excesiva que se estaba produciendo en el cobro de varios premios de los que habían sido ganadores. Por su parte, los entes que hasta el momento han facilitado respuesta a esta Institución, es decir, el Ayuntamiento de Jaén y el Ayuntamiento de Aljaraque, han venido a reconocer la veracidad de los hechos expuestos por los afectados así como la enorme dificultad con la que se encuentran para hacer frente a tales pagos.

En este contexto, mucho nos tememos que gran parte de las iniciativas de promoción y fomento de la cultura desarrolladas hace años están provocando hoy día un efecto frontalmente contrario al pretendido, que puede llegar a afectar muy directamente al derecho al desarrollo de capacidades creativas individuales y colectivas consagrado en el artículo 33 de nuestro Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Además, este problema se ve agravado por la consabida dificultad económica para hacer frente a nuevas iniciativas de fomento, por la dificultad de acceso al crédito, así como por la fijación de tipos impositivos más altos que gravan el consumo de bienes y servicios culturales.

Todo ello nos tememos consagra una escena de butacas vacías y luces tenues en el que pocas obras van a poder brillar y en el que los clamores y los vítores del público van a sonar con sordina.

## **2. 2. Deporte.**

### **2. 2. 1. Las medidas de seguridad en las instalaciones deportivas de Andalucía.**

Casi siempre que se habla de la práctica de un deporte asociamos esta idea con las bondades que de ella se derivan para la salud. No en vano, la propia Organización Mundial de la Salud ha señalado que las enfermedades no transmisibles asociadas a la inactividad física son el mayor problema de salud pública en la mayoría de los países del mundo.

Sin embargo, la práctica de actividades deportivas no está exenta de riesgos.

En este sentido, pueden identificarse riesgos intrínsecos, inherentes a la modalidad deportiva de que se trate (por ejemplo, si el deporte es de contacto), al deportista en cuestión (por sus características patológicas, por ejemplo), o al tipo de entrenamiento realizado (intensidad, metodología, etc.); y riesgos extrínsecos, derivados de factores climatológicos, del equipamiento y material empleado, de factores psico-sociales y, cómo no, del tipo y de las condiciones que presenten las instalaciones en las que se desarrolle el deporte.

Pues bien, sin menoscabo de las acciones formativas y de concienciación ciudadana que puedan llevarse a cabo por parte de las autoridades públicas para minimizar los distintos factores de riesgo aludidos, en el año 2013 hemos querido iniciar un análisis más pormenorizado sobre el estado que presentan algunas de las instalaciones deportivas más señeras de nuestra Comunidad, y más concretamente, sobre las medidas de seguridad con las que éstas cuentan para atender las distintas incidencias que pudieran producirse.

De este modo, hemos iniciado nuestro estudio a partir de una actuación de oficio orientada a conocer las medidas de seguridad con las que cuenta una de las instalaciones deportivas andaluzas con mayor reconocimiento internacional: la estación de esquí de Sierra Nevada.

Para ello están resultando de gran utilidad los datos estadísticos ofrecidos por CETURSA a través de su página web sobre las actuaciones llevadas a cabo en pistas así como, sobre la evolución habida en los índices de siniestralidad a lo largo de los últimos años. Consideramos que la puesta a disposición de esta información, además de constituir un buen ejercicio de transparencia que ha merecido incluso elogios desde el ámbito universitario, coadyuva al fin último que se pretende por todos, que no es otro que la mejora de la seguridad de nuestras instalaciones.

Esperamos poder complementar dicha información con la que nos sea aportada por los responsables de tal empresa al objeto de poder acometer el análisis que nos hemos propuesto.

El mismo va orientado a valorar la suficiencia y la adecuación de las medidas de seguridad que en la actualidad se encuentran implementadas en la estación de esquí andaluza, especialmente en zonas muy concretas como la denominada snow park, en la que en la temporada 2009-2010 se registraron unos datos de accidentalidad considerablemente elevados, que fueron ampliamente corregidos en la temporada 2010-2011, que pese a ello se volvieron a incrementar en la temporada 2011-2012, y que volvieron a decrecer en la temporada pasada, 2012-2013.

Esperamos poder contribuir con nuestro análisis a hacer de las instalaciones deportivas andaluzas un referente internacional, también en lo que atañe a la seguridad.

## 2. 2. 2. Convalidación de titulaciones por determinadas Federaciones Deportivas.

Al hilo de lo comentado en el precedente apartado sobre las medidas de seguridad con las que cuenta las instalaciones deportivas andaluzas, nos encontramos con determinadas actividades –deportivas o de ocio- que se pueden desarrollar tanto en espacios públicos (p. ej. la playa) como privados (p. ej. piscina), y que igualmente requieren determinadas medidas de seguridad.

Centrándonos en estas últimas, y más concretamente en las personas que las implementan, hemos tenido conocimiento a raíz de la problemática que nos traslada un ciudadano en el seno del expediente de **queja 13/3400** por unos hechos que nos ha llevado a plantearnos varias cuestiones.

El interesado nos comunica que tras realizar un “Curso de Socorrista Acuático y Primeros Auxilios” en una Escuela de Formación, acudió posteriormente a la Federación Andaluza de Salvamento y Socorrismo (FASS) con intención de reciclarse, siendo informado de que él no era socorrista y que debía convalidar el Certificado obtenido, ya que éste no era un título válido para poder realizar un reciclaje; que tendría que realizar una convalidación del título mediante la realización de un curso completo, obteniendo así la licencia del presente año; y que ya en lo sucesivo sí podría reciclarse a través de la Federación.

A este respecto, la referida Federación deportiva nos comunica que en el caso de las escuelas de formación no sería correcto hablar de título, ya que a su juicio no es más que un certificado de una empresa de servicios que se dedica a dar formación, y que

cuando estos alumnos se dirigen a otras empresas para trabajar les dicen que el certificado obtenido sólo les habilita para trabajar con la empresa que se los expidió. Finalmente, se indica que los alumnos que superan sus cursos sí obtienen una titulación.

Posteriormente ha sido una determinada entidad de formación la que ha denunciado la situación de desamparo en la que se encuentra frente a esta Federación, en relación a la formación y acreditación profesional de sus alumnos, por lo que tras la incoación del expediente de **queja 13/5271** nos dirigimos a la Dirección General de Actividades y Promoción del Deporte de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, y nuevamente a la Federación Andaluza de Salvamento y Socorrismo para que fuera ampliada la información aportada en el otro expediente de queja.

A tenor de los hechos descritos por las partes promotoras de las quejas, consideramos que se trata de una cuestión sumamente relevante habida cuenta la trascendencia que la misma puede tener, no tanto en el ámbito deportivo sino en el de la formación y en el de la protección de los derechos de los consumidores y usuarios, de tal manera que pudiera haber muchas personas afectadas por la aparente falta de concreción sobre los distintos derechos que se adquirirían en atención a la entidad que imparta la formación.

De este modo, consideramos necesario que se arroje luz sobre la situación descrita y para ello es nuestra firme intención ahondar en la investigación que hemos iniciado a lo largo del presente año 2013.



## IV.- EDUCACIÓN.

### 1. Introducción.

La labor de supervisión de la actuación administrativa encomendada a esta Institución para la defensa y salvaguarda de los Derechos Fundamentales de la ciudadanía consagrados en el Título I de la Constitución, encuentra su ámbito de concreción, por lo que respecta al Derecho Fundamental a la Educación, en el control de la actividad que desarrollan las distintas Administraciones con competencias educativas radicadas en Andalucía.

Presentamos nuestro relato de las quejas tramitadas durante 2013 dividido en dos grandes apartados atendiendo al nivel educativo: Enseñanzas no universitarias y Enseñanzas universitarias.

En el primer caso, nuestra labor de supervisión se ha centrado principalmente en la actividad de la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía, hoy Consejería de Educación, Cultura y Deporte, incluyendo dentro de la misma a sus Órganos centrales y a las Delegaciones Territoriales que configuran su organización periférica en las ocho provincias andaluzas. Y junto a la Administración autonómica, también hemos supervisado las actuaciones de algunas Entidades locales, las cuales tienen asignadas importantes competencias en materia educativa, tales como la conservación, mantenimiento y vigilancia de los centros públicos de los niveles obligatorios de la educación; las competencias referidas a la creación, promoción, control y seguimiento de las escuelas infantiles de concesión municipal; y las obligaciones de colaboración con la Administración educativa en el control de la correcta escolarización de toda la población en edad de educación obligatoria.

Por lo que respecta a las Enseñanzas universitarias, nuestra supervisión se ha centrado principalmente en el servicio público de la educación superior prestado por las distintas Universidades que desarrollan su actividad en el territorio andaluz.

Una cuestión decisiva para la eficacia de nuestra actividad es la colaboración de las Administraciones Públicas. Hemos de destacar la continuidad de la tendencia iniciada hace varios años en la que los plazos para la atención de nuestros requerimientos fueron reducidos significativamente. Aún cuando mostremos nuestro más sincero agradecimiento por ello, consideramos que estos plazos pueden ser mejorables, de ahí que no cesemos en nuestro empeño de demandar a las Administraciones con competencias en materia educativa un esfuerzo añadido para responder a nuestras peticiones en los plazos establecidos por la Ley reguladora 9/1983, de 1 de diciembre.

Sin perjuicio de lo anterior, conviene reseñar que el número de Advertencia, ha descendido significativamente respecto del ejercicio anterior, de modo que en 2013 sólo hemos formulado Advertencia a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte en Sevilla, con motivo de la tramitación de la **queja 13/166** y de la **queja 13/2915**.

Por otro lado, en este apartado introductorio citamos aquellos expedientes de quejas que merecen ser destacados por no contar nuestras Resoluciones con la acogida y aceptación de la Administración interpelada.

Así aconteció en el transcurso de la tramitación del expediente de **queja 12/980**, en el que la Dirección General de Ordenación y Evaluación Educativa, en primera instancia, y la Consejería de Educación en segunda como superior jerárquico, rechazaron una

Sugerencia de la Defensoría para que se modificara la Orden de 16 de abril de 2008, introduciendo la obligatoriedad de grabar todos los ejercicios prácticos que configuran las pruebas de acceso a las Enseñanzas profesionales de música.

Tampoco fueron aceptados los planteamientos que formulamos en la **queja 12/6404**, promovida a instancias de la Defensoría, y que quedaron plasmados en una Sugerencia dirigida a la Consejería de Educación, en la que instábamos una modificación del Decreto 149/2009, de 12 de mayo, por el que se regulan los centros docentes que imparten el primer ciclo de Educación infantil, en el sentido de que las unidades familiares que hubieran visto sustancialmente alteradas sus economías, pudieran acreditar en el momento en el que les fuera preciso sus ingresos a efectos del cálculo de la cuota de los servicios de atención socio-educativa.

Debemos resaltar que en ambos expedientes la Administración educativa fundamentó las razones para no aceptar el contenido de las Resoluciones antes citadas. Tanto el contenido de las Sugerencias como las respuestas administrativas quedan debidamente descritas en los apartados correspondientes de esta Sección del Informe.

En sentido contrario, hacemos mención a aquellos expedientes en los que, al amparo de las facultades que nos confiere nuestra Ley reguladora, dirigimos a la Administración una Resolución y ésta fue aceptada expresamente. Nos referimos a las siguientes Resoluciones:

- Resolución relativa al complemento por la Administración educativa de Andalucía de las becas Erasmus en el extranjero, dirigida a la Dirección General de Ordenación y Evaluación Educativa, en la **queja 11/5887**.
- Resolución relativa a deficiencias de infraestructuras y carencias de instalaciones en un centro de Educación infantil y primaria en Villanueva del Duque (Córdoba), dirigida a la Delegación Territorial de Educación Cultura y Deporte de Córdoba y al Ayuntamiento de Villanueva del Duque, en la **queja 12/4017**.
- Resolución relativa a la bonificación de los precios públicos de los servicios de atención socioeducativa y servicios complementarios educativos para familias cuyos miembros carezca de DNI o NIE, dirigida a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, en la **queja 12/6151**.
- Resolución relativa a demoras en la tramitación de un expediente de responsabilidad patrimonial por accidente de un menor en un centro escolar, dirigida a Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, en la **queja 13/2070**.
- Resolución relativa a problemas de mantenimiento y conservación de la calefacción en un centro específico de Educación especial en el municipio de Ogíjares (Granada), dirigida a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Granada, a la Diputación de Granada, y el Ayuntamiento de Ogíjares (Granada), en la **queja 13/2078**.

Por su parte, en materia de Enseñanza universitaria se aceptaron las siguientes Resoluciones:

- Resolución relativa a la reducción de precios públicos universitarios por matrícula de honor en Formación Profesional, dirigida a la Dirección General de Universidades y a la Dirección General de Formación Profesional Inicial y Educación Permanente, en la **queja 11/3949**.

- Resolución relativa a la necesidad de contar con criterios mínimos comunes relativos a las normas de permanencia universitaria, adaptados al espacio europeo de educación superior, dirigida a todos los Rectorados y Consejos sociales de las universidades públicas andaluzas, en la **queja 12/1680**.

Para concluir este apartado centramos nuestra atención en los expedientes de quejas que han sido promovidos de oficio por la Defensoría al amparo de las facultades que nos confiere el artículo 10 de nuestra Ley reguladora:

- **Queja 13/157** dirigida a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, relativa a la suspensión del servicio de comedor escolar por huelga de la empresa suministradora de alimentos.

- **Queja 13/166** dirigida a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Sevilla, relativa a la eliminación de barreras arquitectónicas en un centro de Educación infantil y primaria en el municipio de Puebla del Río (Sevilla).

- **Queja 13/1415** dirigida a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Málaga y al Ente Público de Infraestructura y Servicios Educativos, relativa a problemas en el uso de piscina terapéutica en un centro específico de Educación especial.

- **Queja 13/1817** dirigida a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Granada, relativa a las deficiencias y necesidad de instalar nueva caldera para el servicio de calefacción en el colegio de Educación infantil y primaria ubicado en el municipio de Montillana (Granada).

- **Queja 13/1885** dirigida a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, relativa al seguimiento del Plan de mejora de los centros específico de Educación especial en Andalucía 2012-2015.

- **Queja 13/2338** dirigida a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte; Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales; y a la Federación Andaluza de Municipios y Provincias relativa a la ampliación del servicio de comedor escolar en los meses no lectivos para alumnado en situación de pobreza.

- **Queja 13/2625** dirigida a la Delegación Territorial de Educación Cultura y Deporte de Granada, relativa a los problemas con la alimentación en el servicio de comedor escolar de un centro de Educación infantil y primaria de Granada.

- **Queja 13/3164** dirigida a la Dirección General de Participación y Equidad de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, relativa a la ausencia de convocatoria de ayudas de transporte para el curso 2012-13.

- **Queja 13/3384** dirigida al Ayuntamiento de Priego de Córdoba y a la Delegación Territorial de Educación Cultura y Deporte de Córdoba, relativa a problemas de salubridad en centro de Educación infantil y primaria de Granada ubicado en este municipio.

Por su parte, en el ámbito de las Enseñanzas universitarias se han incoado las siguientes quejas de oficio:

- **Queja 13/3021** dirigida a la Secretaría General de Universidades, Investigación y Tecnología, relativa a la falta de resolución de las becas Talentia, correspondientes a la convocatoria de 2012.

- **Queja 13/4048** dirigida a las nueve universidades públicas de Andalucía y a la Secretaría General de Universidades, Investigación y Tecnología, relativa a la situación de incremento de las denegaciones de becas para cursar estudios universitarios y anulaciones de matrículas por impago.

- **Queja 13/6211** dirigida a la Dirección General de Ordenación y Evaluación Educativa y a la Dirección General de Universidades, a fin de proponer nuevamente la adopción de las medidas necesarias para hacer posible el adelanto de la PAU en convocatoria extraordinaria al mes de julio, así como la incorporación del alumnado universitario de primer curso de Grado en la fecha de comienzo de las clases.

A continuación pasamos a describir las actuaciones más relevantes realizadas en el año 2013 en el ámbito educativo.

## **2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.**

### **2. 1. Enseñanza no universitaria.**

#### **2. 1. 1. Educación Infantil de 0-3 años.**

Uno de los principales problemas que durante muchos años ha estado afectando al primer ciclo de Educación Infantil en Andalucía es el desfase que de forma reiterada se ponía de manifiesto entre el número de plazas que la Administración educativa ofertaba para esta etapa educativa y la demanda que de ellas se producía por parte de las familias andaluzas que pretendían que sus hijos e hijas accedieran a una de las escuelas o centros que prestan este servicio de atención socioeducativa.

A pesar de los innegables esfuerzos, principalmente presupuestarios, que se realizaban por parte de la Consejería de Educación –una vez que esta asumió en exclusiva la gestión de este ciclo educativo-, no parecía nunca poder alcanzar el número suficiente de plazas para atender las solicitudes que curso tras curso se venían presentando, por lo que eran muchas las personas que acudían a esta Institución manifestando, a veces con enorme preocupación, su desconcierto al no poder beneficiarse de un servicio de indudable importancia a la hora de poder conciliar la vida familiar con la laboral. No vamos a realizar un nuevo análisis de esta cuestión concreta, ya tratada en otros Informes y actuaciones llevadas a cabo por esta Institución, si bien es cierto que, sin dejar de señalar la importancia del aspecto educacional de este servicio, es incuestionable la función social que desempeñan estos centros educativos –de ahí la denominación del servicio- desde el punto de vista de permitir a los progenitores su permanencia o incorporación al mercado laboral.

Pues lo que en un principio podría suponer un motivo de satisfacción, y que es el hecho de que, desde hace al menos tres años, dicho problema de acceso al primer ciclo de Educación infantil parece estar resolviéndose, dicha Resolución no ha obedecido a un incremento en el número de puestos escolares ofertados en esta etapa educativa, sino a las lamentables circunstancias que han provocado una sensible disminución de la demanda de las mismas.

Son tres los elementos, a nuestro juicio, los que podrían situarse en el origen de este fenómeno, por otra parte, impensable su existencia cinco o seis años atrás: el descenso de la natalidad, la imposibilidad de las familias de hacer frente al pago de las cuotas correspondientes, y el engrosamiento, mucho más que preocupante ya, de las personas que se encuentran en situación de desempleo. La confluencia de estas circunstancias, evidentemente, hay que enmarcarlas en el contexto de la profunda y persistente crisis económica que venimos padeciendo desde 2007.

Como esbozo de lo que decimos y que, ahora, se nos presenta como obvio, hacemos alusión a los datos y a las conclusiones a las que pudimos llegar en la tramitación del expediente de **queja 10/6199**. Si bien podría resultar extraña la alusión a un expediente cuya tramitación queda muy atrás del espacio temporal al que se refiere el presente Informe de 2013, lo cierto es que constituye un magnífico ejemplo de la génesis de un problema social cuyas graves consecuencias, hemos de admitir, no supimos, o no pudimos calibrar o prever con claridad. Efectivamente, entonces pensábamos que se estaban produciendo unas circunstancias coyunturales, mientras que el tiempo nos ha demostrado que aquello iba a ser una tendencia que se prolongaría en el tiempo.

Una noticia aparecida en la prensa local sevillana en el mes de diciembre de 2010, nos hizo adoptar la decisión de incoar, de oficio, el expediente de queja señalado, y es que en su titular podíamos leer lo que llamó poderosamente nuestra atención, ya que, según se afirmaba, la falta de planificación de la red de guarderías dejaba 1.000 plazas vacantes en la provincia de Sevilla.

Dado, como hemos señalado más arriba, el continuo desfase entre plazas ofertadas y demandadas, parecía alarmante el que, como podíamos leer, una de cada dos nuevas plazas ofertadas para el curso 2010-11 no se hubiera cubierto, resultando dicha situación aún más grave si teníamos en cuenta que, en aquel momento, por parte de la red de centros de Educación infantil sólo se garantizaba un puesto escolar por cada cuatro menores de tres años. Evidentemente, a primera vista, la causa de dicha paradoja parecía estar en un error de planificación, ya que no podía explicarse de otro modo el que en determinadas zonas se presentaran enormes dificultades para obtener una plaza y en otras quedarán vacantes en un número que de ubicarse correctamente podrían paliar, al menos en parte, el reiterado desfase entre la oferta y la demanda de estos puestos escolares.

Una vez que, en respuesta a nuestro requerimiento de información, por parte, en este caso, de la entonces Delegación Provincial de Educación de Sevilla se nos facilitaron los datos al efecto de poder valorar la información de la que habíamos tenido conocimiento, hubimos de llegar a las conclusiones que a continuación exponemos resumidamente.

Si bien era cierto que a la vista de los datos y de lo informado por la Administración competente, sin duda, el problema analizado se había debido, en parte, a una mejorable planificación en cuanto a realizar una valoración más adecuada a las necesidades de plazas en función de las distintas áreas geográficas, también teníamos que reconocer que a la complicada labor de planificar el número de plazas que son necesarias crear en cualquier tipo de nivel de enseñanza, en general, en el caso de la Educación infantil, en particular, se añadían determinadas variables difíciles de controlar o prever, habiendo sido especialmente difíciles los dos últimos años (refiriéndonos a los cursos 2008-09 y 2009-10).

Así, según entonces expresábamos, se había de tener en cuenta, en primer lugar, que era –y lo sigue siendo– una etapa educativa voluntaria y no gratuita, de manera que, aún contando con los datos de la población de entre 0 y 3 años de edad

potencialmente demandante de este servicio socio-educativo, resulta difícil “adivinar” si la intención de los progenitores es la de llevar a sus hijos e hijas a este tipo de centros o, por el contrario, optarán por otro tipo de recursos para su cuidado (generalmente algún miembro de la familia extensa).

Por otro lado, y en el mismo sentido de añadir un plus de complicación a la tarea de planificación, es que, teniendo en cuenta, por una parte, que uno de los criterios de baremación de las solicitudes para poder ocupar una plaza pública o concertada en las escuelas y centros de Educación infantil de convenio, respectivamente, es el de que ambos progenitores o tutores legales desarrollen una actividad laboral, y por otra, el triste y preocupante dato de familias cuyos miembros habían pasado a formar parte de las listas de desempleados, difícilmente se puede realizar una previsión más o menos acertada de las plazas que, finalmente, iban a ser demandadas.

Si lo que señalamos entonces –inicios del año 2011- nos parecía preocupante, más aún lo es ahora que, según datos oficiales, en el mes de diciembre de 2010 el número de desempleados en Andalucía era de aproximadamente 850.000 personas y, en enero de 2014, según los datos de la última Encuesta de Población Activa (EPA) es de 1.050.000 (36% de la población activa), habiendo pasado por el dato de máximo paro registrado de 1.100.000 personas a comienzos del mes de abril de 2013, fecha de inicio, precisamente, del procedimiento de escolarización en las escuelas y centros de Educación infantil.

Es evidente que, independientemente del dato del descenso constatado de la natalidad, es el paro la principal causa de que, como decíamos al principio, cada vez un mayor número de familias se vean impedidas para que sus hijos e hijas de entre 0 y 3 años accedan a una plaza de Educación infantil. Pero hay que señalar también el otro problema que se ha derivado de estas mismas circunstancias, y es el de que familias en las que sus hijos e hijas ya estaban escolarizados en esta etapa, han tenido que renunciar a la plaza que ocupaban porque al estar uno o ambos progenitores en situación de desempleo, la merma económica que ello ha significado no ha permitido hacer frente al pago de las cuotas correspondientes, incluso aplicándoseles las bonificaciones que resultaban procedentes. Añadimos ahora que en el momento de elaboración del presente Informe, 20 de cada 100 familias andaluza, tienen todos sus miembros en paro (también según los datos de la EPA del último trimestre de 2013).

Aunque por las circunstancias que señalamos, hoy por hoy, desgraciadamente en este caso, se ha minimizado el problema de la excesiva escasez de plazas que se venía produciendo –aunque dicha expresión suene paradójica- ahora los problemas son otros y, si cabe, más preocupantes aún, dado que como analizaremos en siguientes epígrafes, ponen de manifiesto la situación desesperada en la que se encuentran muchas familias andaluzas, así como las enormes dificultades que se les han presentado a las Administraciones educativas competentes para dar una respuesta adecuada a la nueva realidad.

Esto, por su parte, ha provocado un cambio evidente en cuanto al perfil de personas que en relación a este asunto han acudido a la Institución, así como la problemática que justificaba o fundamentaba la solicitud de nuestra colaboración, como claramente quedará de manifiesto en los siguientes epígrafes.

#### *2.1.1.1 Planificación y organización.*

Curiosamente, como señalamos, pasado a un segundo plano el principal problema con el que nos veníamos encontrando en la Educación Infantil durante muchos años, se vuelve ahora a poner de manifiesto un problema que también pudiéramos decir que

era “tradicional”, si bien, como explicaremos, a estas alturas debería estar resuelto sin que, como se verá, definitivamente lo esté.

Nos referimos con ello al funcionamiento de determinados espacios o instalaciones en los que, bajo la cobertura de una simple licencia municipal de actividad, se viene prestando el servicio de atención socioeducativa.

Esta cuestión fue objeto de tratamiento en varios de los Informes Anuales de la década del 2000 y, en concreto, de una manera muy pormenorizada en los correspondientes a los ejercicios de 2008 y 2009, a los que nos remitimos para evitar reiteraciones.

Pues bien, tras la aprobación del Decreto 149/2009, de 12 de mayo, por el se regulan dichos requisitos, tan sólo cabe la posibilidad de que sean los centros autorizados por la Administración educativa, independientemente de su titularidad pública o privada, previa comprobación del cumplimiento de los requisitos materiales y funcionales establecidos legalmente, los que pueden impartir o prestar el servicio educativo y asistencial a los menores de 0 a 3 años. Por ello, según decíamos en nuestro Informe de 2009, la polémica sobre la diversidad de recursos existentes hasta ese momento quedaba del todo zanjada, correspondiendo entonces a la hoy Consejería Educación, Cultura y Deporte el ejercicio de las competencias de control e inspección para, o bien que se adapten a la normativa aplicable a las escuelas infantiles y centros de Educación infantil, o bien proceder al cierre y clausura de los establecimientos que no cumplan con dicha normativa.

Y si hasta ahora podía parecer improductiva la remisión que hemos hecho de todos los antecedentes con los que contábamos en esta Institución sobre la controvertida coexistencia de la escuelas y centros de Educación infantil con otros centros que presumiblemente prestan también el mismo servicio de atención socioeducativa, cobra del todo su sentido para poder entender fácilmente la cuestión que se nos expuso en la **queja 12/5394**, la que analizaremos a continuación, que, si bien fue iniciada en el ejercicio anterior, se concluyó en 2013.

A pesar de que establecida con absoluta claridad qué requisitos han de cumplir los centros que pretendan prestar el servicio de atención socioeducativa desde la aprobación del Decreto 149/2009, de 12 de mayo, así como la competencia en la autorización y control de su funcionamiento, hoy por hoy, como decíamos al principio del presente epígrafe, todavía el problema no ha sido definitivamente resuelto.

Prueba de ello es que la interesada en el expediente de queja aludido, comparecía ante esta Institución, en su propio nombre y como Presidenta de la Asociación de Padres y Centros de Educación Infantil de Alcalá de Guadaíra (Sevilla), exponiéndonos la preocupación del colectivo al que representaba por la existencia de numerosos centros que se dedicaban a prestar el servicio de atención socioeducativa sin las preceptivas autorizaciones administrativas, no sólo por el riesgo que ello entraña para el cuidado de los menores por parte de personal no cualificado –según manifestaba-, sino porque tampoco cumplían con los demás requisitos legales que sí le son exigidos a los centros públicos y de convenio en los que se presta dicho servicio.

En concreto, señalaba hasta doce de estos centros en los que se había constatado fehacientemente el ejercicio de la actividad fuera de la regulación específica, señalando que tenían conocimiento de que existían otros que se encontraban en la misma situación. Además, nos informaba también de que, a pesar de haberse dirigido de igual manera, desde hacía ya meses, a la entonces Consejería de Educación y a su Delegación

Provincial en Sevilla, a la Dirección General de Planificación y Centros y a los Servicios de Inspección y Coordinación de Planificación, respectivamente, del Ayuntamiento, no habían recibido, en su criterio, la respuesta adecuada y, por ello, solicitaba la colaboración de esta Institución.

En respuesta a una primera solicitud de información a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Sevilla, resumidamente, nos indicó que recibido escrito de la interesada, por parte del Servicio de Inspección Educativa se había girado la correspondiente visita a todos los centros implicados. De este modo, constatada la realidad de los hechos que se habían denunciado, en aplicación del protocolo correspondiente, se había informado a los respectivos titulares de la necesidad del inicio de expediente de autorización administrativa, según lo establecido en el Decreto 109/1992, de 9 de junio, sobre autorizaciones de centros docentes privados para impartir enseñanzas de régimen general, y según el artículo 10 del Decreto 149/2009, de 12 de mayo, por el que se regulan los centros que imparten el primer ciclo de Educación infantil. Así mismo, en los casos en los que había correspondido, se había notificado la necesidad del cierre del establecimiento en tanto no cumplieran con la normativa preceptiva, habiéndose informado de tal notificación al Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra para que, en el marco de sus competencias, llevara a cabo las acciones que procedieran, debiendo informar de ello a la Delegación Territorial actuante y al Servicio de Inspección.

Sin embargo, una vez traslado dicho informe a la compareciente, nos fue remitido un escrito en el que, esencialmente, nos ponía en conocimiento de que, a pesar de las actuaciones llevadas a cabo por parte del Servicio de Inspección Educativa de la Delegación Territorial, aquellos centros que habían sido objeto de inspección no solo seguían en funcionamiento, sino que estaban ofertando plazas para el próximo curso 2013-14. Como documentación acreditativa de sus afirmaciones, adjuntaba un amplio dossier fotográfico, además de fotocopia de hojas de inscripción e información detallada sobre plazos de matriculación y tarifas facilitadas por los centros en cuestión.

Ello nos obligó a solicitar nuevamente la colaboración del organismo territorial, requiriéndole a efectos de que nos informaran, concretamente, si se ha tenido conocimiento de las circunstancias alegadas por la interesada y, en su caso, medidas que se hubieran adoptado al efecto.

También consideramos oportuno dirigirnos al Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra al que, tras exponerle todos los antecedentes del asunto y las actuaciones llevadas a cabo por parte de la Institución, le señalamos que, según habíamos sido informados por parte de la Delegación Territorial, la Corporación municipal había sido informada de las actuaciones de inspección que se habían realizado y del resultado obtenido para que, en el marco de sus competencias, llevara a cabo las acciones que procedieran, debiendo informar de ello al Servicio de Inspección Educativa.

Además de ello, también le indicamos que habíamos tenido conocimiento de un documento titulado las “Recomendaciones a los Ayuntamientos andaluces respecto al control de los establecimientos de actividades recreativas de la tipología “ludotecas y su funcionamiento como guarderías infantiles encubiertas”, elaboradas por la Dirección General de Interior, Emergencias y Protección Civil de la Consejería de Justicia e Interior de la Junta de Andalucía y remitidas a todas las corporaciones municipales andaluzas, por lo que entendíamos que el Ayuntamiento también las habría recibido.

No obstante lo anterior, le decíamos, habíamos sido informados por parte de los afectados –información que valorábamos con las debidas cautelas- de que los centros a los



que se le había dado la orden de clausurar su actividad no sólo habían continuado con su funcionamiento, sino que estaban ofertando plazas para el curso 2013-14, lo que significaría que, de ser ello cierto, tendrían la intención de seguir en funcionamiento sin haber obtenido aún las preceptivas autorizaciones.

Así pues, teniendo en cuenta todo lo anterior, y a efectos de poder conocer cuál era la situación de los centros mencionados y cuáles habían sido las actuaciones llevadas a cabo por parte de la Corporación municipal en el ejercicio de las competencias que legalmente le vienen atribuidas y, así mismo, en cumplimiento de las recomendaciones mencionadas, solicitamos la emisión del preceptivo informe.

En respuesta a nuestra solicitud, desde ambas Administraciones se nos enviaron los respectivos informes solicitados.

Desde el Organismo autonómico se nos señalaron todas las actuaciones que fueron llevadas a cabo desde el mes de diciembre de 2012 en aplicación del “Protocolo de actuación ante centros de primer ciclo de Educación infantil no autorizados”, y que se extendieron, en un primer momento, hasta el mes de febrero de 2013.

Así mismo, se nos indicaba que tras el escrito de denuncia de la interesada, de fecha 21 de febrero de 2013, todos los centros denunciados fueron nuevamente visitados por el Servicio de Inspección, levantándose las actas correspondientes y volviéndoseles a comunicar la obligación de cesar en su actividad hasta tanto no cumplieran con la preceptiva autorización administrativa. De igual modo, se envió toda la documentación al Ayuntamiento a efectos de que, en el marco de sus competencias, llevarán a cabo las acciones que pudieran proceder.

Por último, nos indican que desde el Servicio de Planificación y Escolarización se significa que, en virtud de la nueva denuncia remitida por esta Institución en junio de 2013, se continuaría con la tramitación de las actuaciones recogidas en el Protocolo anteriormente señalado.

Por su parte, el Ayuntamiento nos informó que, como consecuencia de la comunicación recibida en su día desde la Delegación Territorial competente, se habían realizado las siguientes actuaciones: remisión de oficios en el que se les daba traslado a los centros inspeccionados de las actas de inspección y de la comunicación de cierre hasta tanto no contar con las correspondientes autorizaciones administrativas; reunión con los afectados; reuniones con la Delegación Territorial; e inspección de los centros denunciados.

Así mismo, del contenido de ambos informes se deducía que uno de los centros denunciados ya estaba cerrado en el mes de junio de 2013; que tres de ellos tenían previsto su cierre, casi con total seguridad, para el mes de julio por no poder adaptarse a las exigencias legales, y que nueve estaban en proceso de regularización, por lo que, probablemente a principios del mes de noviembre, estarían en funcionamiento pero con las autorizaciones preceptivas.

De todo lo actuado, dimos traslado a la interesada, a la que le indicamos, en los últimos días del mes de noviembre de 2013, que a la vista de toda la información con la que contábamos, habíamos de concluir que por parte de las Administraciones competentes se venían realizando las actuaciones oportunas en orden a regularizar la situación de aquellos centros que bajo la cobertura de una licencia de apertura municipal para ejercer la actividad de “ludotecas”, prestaban el servicio de atención socioeducativa reservado únicamente a los centros y escuelas de Educación infantil y, por ello, considerando que el asunto por el que

había acudido a esta Institución se encontraba en vías de solución, procedíamos al archivo de su expediente.

Es incuestionable que, siendo loable el interés mostrado por parte de los titulares y profesionales que regentan y prestan sus servicios, respectivamente, en las escuelas y centros de Educación infantil, en cuanto a defender el sometimiento de los mismos a la legalidad vigente con la clara intención de proteger los derechos e intereses de los menores que reciben directamente dicha atención, no podemos obviar la realidad de que en parte del interés existe un trasfondo económicos, igualmente respetable y defendible.

No se nos puede escapar el hecho de que en el contexto económico actual, al que, si bien nos gustaría, no podemos dejar de aludir continuamente, la merma en los ingresos económicos de muchas familias les hace buscar otras alternativas más económicas para cubrir las necesidades familiares, entre las que se encuentran las de dejar a sus hijos e hijas menores al cuidado de otras personas o centros durante el horario laboral o, precisamente, para poder buscar un trabajo. Es evidente que si no se tiene un familiar o persona de confianza que pueda hacerse cargo de los pequeños, la única alternativa es buscar un centro que cumpla con esta función, siendo incuestionable que si dichos centros no han asumido el incremento de coste que supone la adecuación de sus instalaciones, mobiliario y de cualificación de su personal a las exigencias legales, el servicio será ofrecido por un coste sensiblemente inferior al de una plaza en un centro que cumple con todos los requisitos legales.

No obstante, porque se ha de asegurar el bienestar de los menores, y porque el servicio de atención socioeducativa es una actividad reglada, la Administración educativa ha de velar por el cumplimiento de la normativa vigente y ejercer con rigor sus competencias de inspección y supervisión de todos los centros en los que presta dicho servicio.

#### *2.1.1.2. Escolarización y admisión del alumnado.*

Esta Institución ha venido mostrando en los últimos años un especial interés por diversos aspectos que atañen al sistema de acceso a las escuelas y centros de Educación infantil. Esta singular preocupación ha ido dirigida también a los mecanismos establecidos para el reconocimiento del derecho a las bonificaciones de los servicios que se prestan en aquellos así como los servicios educativos complementarios (comedor escolar, aula matinal y actividades extraescolares) en los centros docentes públicos andaluces.

En este contexto, han sido muchas las ocasiones que hemos trasladado, primero a la entonces Consejería para la Igualdad y Bienestar Social y después a la Consejería de Educación, nuestro criterio acerca de la necesidad de que las normas que regulan el acceso a los centros y escuelas donde se imparte el primer ciclo de la Educación infantil y aquellas otras que determinan el importe a abonar por dichos servicios así como los complementarios, se adecuen al principio de capacidad económica de las familias reconocido constitucionalmente.

En concreto, lo que venimos proponiendo desde hace tiempo es una mayor flexibilidad en las normas reguladoras de los procedimientos señalados, de tal modo que las familias puedan demostrar o acreditar en cualquier momento la variación de las circunstancias personales y familiares tomadas en consideración para obtener plaza en uno de los centros señalados o para determinar la cuantía a satisfacer por determinados servicios educativos. Y ello porque en el momento que comenzamos nuestra intervención en este asunto, allá por el año 2007, los ingresos familiares a considerar para determinar el importe del precio público que las familias debían sufragar correspondía a dos años

anteriores a la fecha de presentación de las solicitudes para los servicios a los que nos referimos.

Si la extensión de la medida señalada resultaba conveniente en épocas anteriores, los efectos que la crisis económica está ocasionando en muchas familias andaluzas hacen que estas acciones se vuelvan imprescindibles. De ahí que no hayamos cesado en nuestro empeño por exigir de la Consejería de Educación la búsqueda de solución al problema. Y ello a pesar de que somos conscientes de las importantes dificultades y esfuerzo económico que exige su puesta en marcha.

Ciertamente son muchas las familias que ven alteradas sus economías por la pérdida de empleo de uno o de todos los miembros de la unidad familiar. De este modo, nuestra experiencia nos demuestra que son cada vez más numerosos los casos en los que la situación económica vigente en el momento de presentar la solicitud para el acceso a los mencionados servicios educativos de estas unidades familiares varía enormemente de la que poseían dos años antes. Diversos datos, estadísticas y estudios corroboran que la capacidad económica en los últimos años ha cambiado de modo radical para un significativo número de andaluces y andaluzas debido a la adversa coyuntura económica en la que nos encontramos.

Sin embargo, como consecuencia de la rigidez de las normas aplicables al tema que abordamos, padres y madres han de hacer frente al abono de unos precios públicos conforme a una situación económica anterior que dista sustancialmente de la actual, es decir, de la existente en el momento de formalizar la solicitud de acceso a los mencionados servicios educativos. Esta ha sido la razón por la que muchas familias se hayan visto compelidas a desistir en sus pretensiones de obtener plaza en un centro o escuela de Educación infantil por no poder hacer frente a su coste, con los perjuicios que de ello se derivan no sólo para padres y madres sino, y sobre todo, para los propios menores.

Así las cosas, y comprobando que la crisis económica no es coyuntural sino que ha pasado a formar parte de nuestras vidas, hemos seguido insistiendo en nuestra propuesta. El azote de la mencionada crisis ha demostrado que el procedimiento para el cálculo de las cuotas de los servicios del primer ciclo de Educación infantil se ha vuelto más ineficaz e injusto por el cambio de la realidad de muchas familias cada vez más necesitadas de ayudas públicas.

Por ello, el pasado mes de noviembre de 2012, reiteramos mediante la correspondiente Recomendación nuestra propuesta de modificar el Decreto 142/2009, de 12 de mayo, así como la Orden de desarrollo, de modo que las familias que vean sustancialmente alteradas sus economías puedan acreditar dicho extremo, y dicha circunstancia sea valorada en la determinación de los precios públicos a abonar y de las bonificaciones.

Lamentablemente, la respuesta ha sido más decepcionante que la proporcionada en ocasiones anteriores. En efecto, a lo largo de estos años siempre se ha puesto de relieve por la Administración la voluntad de acometer la reforma demandada, aunque nunca se ha llegado a poner en práctica. Sin embargo, en esta última ocasión la Consejería de Educación no acepta esta Resolución argumentando la imposibilidad técnica de su puesta en práctica aludiendo que ello conllevaría retrasar el proceso de admisión en los centros de referencia.

En otro orden de cosas, esta Defensoría, además, ha tenido la oportunidad de intervenir en un asunto relacionado con el anterior: el modo en que las familias deben

acreditar su renta anual familiar para determinar las bonificaciones a las que pudieran acceder. En concreto, hemos valorado la interpretación que sobre el asunto realiza la Administración educativa del Decreto 149/2009, de 12 de mayo, por el que se regulan los centros que imparten el primer ciclo de Educación infantil, en relación con la Disposición Adicional primera del Decreto 137/2002, de 30 abril, de Apoyo a las familias andaluzas.

Es así que las distintas Delegaciones Territoriales vienen entendiendo que la información referente a los ingresos que se toma como base para el cálculo de las bonificaciones será la suministrada directamente a la Consejería de Educación por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, correspondiente al último ejercicio fiscal respecto del que se haya presentado la correspondiente declaración. Así, interpretan, que cuando la Administración tributaria informa que se trata de una persona obligada a declarar pero que no se ha presentado la declaración del IRPF, no se tiene derecho a bonificación, sin que por parte de la Administración ni por la dirección de los centros se haga ningún requerimiento a los solicitantes para aportar un certificado de haberes, declaración jurada o cualquier otra documentación que acredite la realidad de la percepción.

No obstante, esta Institución interpreta que el mencionado Decreto 149/2009 (artículo 45, apartado 5), y el Decreto 137/2002 (Disposición Adicional primera, apartado 2) no ofrecen lugar a dudas sobre la posibilidad que tienen las personas solicitantes de plaza en centros de Educación infantil y de las correspondientes bonificaciones, de presentar cualquier documento admitido en derecho acreditativo de los ingresos de la unidad familiar, incluida la declaración del Impuesto sobre la renta de las personas físicas aún cuando ésta hubiese sido presentada fuera de plazo.

Nuestro criterio, con la correspondiente fundamentación jurídica, ha sido trasladado a la Dirección General de Planificación y Centros con ocasión de la tramitación de la **queja 12/2871** y de la **queja 12/4969**, si bien dicho centro directivo, como podremos ver a continuación, argumenta que al asunto que las motivaba no les puede resultar de aplicación estos planteamientos.

En el primero de los expedientes mencionados, la persona interesada exponía que, con ocasión de haber concurrido al proceso ordinario de admisión en las escuelas y centros de Educación infantil de convenido para el curso 2012-13, con fecha 14 de mayo de 2012, fue requerido por la escuela infantil en la que había presentado su solicitud, para que aportara la declaración de la renta de su esposa. Cumplimentado dicho trámite dos días más tarde, posteriormente fue informado que no le correspondía bonificación alguna del precio de la plaza de su hijo por no haberla aportado –la declaración de IRPF– con anterioridad al 30 de abril, último día de plazo para la presentación de solicitudes.

Consideraba el interesado que no podía sufrir las consecuencias del error cometido por parte de la escuela infantil, refiriéndose con ello a que se le tenía que haber requerido con tiempo suficiente para haber podido cumplimentar el trámite antes del plazo señalado.

Así mismo, la persona interesada en la **queja 12/4969**, nos trasladaba encontrarse en esa misma situación, si bien lo que él había solicitado era la reserva de la plaza que su hijo ya ocupaba desde el año anterior. En su caso, fue el día 26 de mayo cuando se le requirió para que aportara la declaración de renta de 2010, la que fue debidamente aportada, siendo informado, ya en el mes de septiembre, que al no corresponderle bonificación alguna, tendrían que abonar 227€ del precio íntegro de la plaza si quería que su hijo siguiera escolarizado. Según el interesado, en el año anterior, siendo idéntica su situación, se le había aplicado la bonificación correspondiente.

Admitidas ambas quejas a trámite, desde las Delegaciones Territoriales de Educación, Cultura y Deporte de Sevilla y Málaga, respectivamente, nos contestaron con sendos informes, en los cuales se hacían constar, prácticamente, los mismos argumentos justificativos de las denegaciones de las bonificaciones.

Por ser más amplia la respuesta, analizamos el contenido del informe emitido por la Delegación Territorial de Sevilla, si bien todo ello es igualmente aplicable al supuesto planteado a la Delegación Territorial de Málaga.

De este modo, aunque no se hacía constar expresamente en el informe administrativo pero es lo que se deducía de su contenido, el error del interesado en cuanto a considerar que él no podía sufrir las consecuencias del retraso con el que el centro docente le había requerido para que aportara la declaración de renta correspondiente, radicaba en que, también erróneamente, estaba convencido de que era obligación del centro docente haberle requerido con la antelación suficiente como para poder cumplimentar el trámite antes del 30 de abril.

Teniendo en cuenta, pues, lo manifestado por el interesado y el informe administrativo, lo que se ponía de manifiesto era la necesidad de analizar las dos cuestiones que inciden directamente en los supuestos que se nos habían planteado: por un lado, qué documentos pueden acreditar la renta anual de la unidad familiar a efectos del cálculo de las bonificaciones que pudieran corresponder y, por otro, el momento en el que tienen que ser aportados por los solicitantes para que puedan ser tenidos en cuenta a efectos de dicho cálculo.

Pasemos, pues, al análisis de estos dos aspectos:

1.- En relación con los documentos acreditativos de la renta anual familiar.

En el informe administrativo, al respecto de la información con la que ha de contar la escuela o centro de Educación infantil para calcular la renta de la unidad familiar del solicitante, tan solo se hacía referencia al contenido del artículo 45.2 del Decreto 149/2008, de 12 de mayo, puesto éste en relación con sólo parte del contenido de la Disposición adicional primera del Decreto 137/2002, de 30 de abril, de apoyo a las familias andaluzas. Así, según la Delegación Territorial, la información sobre los ingresos o la renta de la unidad familiar a computar para dicho cálculo -tanto a efectos de su valoración como criterio de admisión, como para el cálculo de las bonificaciones que pudieran corresponder-, será en exclusiva la suministrada directamente a la Consejería de Educación por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria u organismo correspondientes de la Comunidad Autónoma del País Vasco y Comunidad Foral de Navarra, refiriéndose dicha información a la que corresponde al último ejercicio fiscal vencido respecto del que se haya presentado la correspondiente solicitud.

Sin embargo, según podíamos comprobar, la Delegación Territorial informante olvidaba mencionar el contenido del apartado 5 del mismo artículo 45 en cuanto éste, expresamente, admite la posibilidad de que en caso de que la Agencia Estatal de Administración Tributaria o, en su caso, los órganos competentes de la Comunidad Autónoma del País vasco o de la Comunidad Foral de Navarra no dispongan de la información de carácter tributario que se precise para la acreditación de la renta anual, «el solicitante deberá aportar, previo requerimiento de la dirección o del titular del centro educativo, certificación de haberes, declaración jurada o cualquier otro documento de cada uno de los sujetos que integran la unidad familiar, correspondiente al ejercicio fiscal a que

se refiere el apartado 2, que permita aplicar el baremo que se establece en los apartados siguientes».

También se omitía en el informe parte del contenido de la Disposición adicional primera del Decreto 137/2002, de 30 de abril, en cuanto que en el apartado 2 se establece que los solicitantes deberán acreditar los rendimientos obtenidos a través de la autoliquidación por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (los que estén obligados a ello), el certificado de retenciones expedido por el pagador (cuando no exista la obligación de declarar) y, «en defecto de los anteriores, cualquier otro medio que acredite la realidad de la percepción».

Por lo tanto, de lo anteriormente señalado se desprendía, en nuestro criterio, una clara conclusión, y es la de que sí existe obligación por parte de la Administración educativa (en estos casos a través de las escuelas o centros de Educación infantil de convenio), de requerir a los solicitantes para que, en caso de no obtener información sobre los datos fiscales necesarios de la Administración tributaria, puedan aportar cualquier otra documentación que acredite los ingresos obtenidos en el ejercicio correspondiente, todo ello conforme a lo previsto en las normas traídas a colación.

Por ello, habíamos de concluir que, en el caso concreto que nos ocupaba, la dirección de la escuela infantil, ante la ausencia de información tributaria de la esposa del interesado, cumplió con su obligación -prevista en el artículo 45, apartado 5- de requerir al interesado para que aportara documentación acreditativa de los ingresos de aquella. De igual modo, el hecho de insistir en que se aportara la declaración de renta aun cuando se le podía haber solicitado cualquier otra documentación, nos inducía a pensar que lo que se pretendía por parte de la escuela infantil, y en nuestra opinión con muy buen criterio, era inducir a la esposa del interesado a que presentara la declaración de renta requerida para que pudiera acreditar ante la Administración educativa los ingresos obtenidos durante 2010, independientemente de la fecha en la que la hubiera presentado ante la Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

En consecuencia, no podíamos en modo alguno compartir lo manifestado por parte de la Delegación Territorial en su informe en cuanto a que la intención u objeto del requerimiento fue, simplemente, la de confirmar que la declaración de renta se había presentado después del 30 de abril, puesto que, en aplicación de sus criterios, habría supuesto exigir al interesado la realización de un acto a sabiendas de que no iba a producir ningún efecto jurídico, lo que resulta del todo criticable.

## 2.- En relación con la fecha o momento de presentación de la documentación acreditativa de la renta de la unidad familiar.

Según nos indicaba el informe analizado, ninguna eficacia pueden tener, a efectos del cálculo de las bonificaciones que pudieran corresponder y para su valoración como criterio de admisión, las declaraciones de rentas presentadas ante la Administración tributaria con posterioridad al último día de plazo para la presentación de solicitudes dentro del procedimiento ordinario de admisión del primer ciclo de Educación infantil, es decir, con posterioridad al día 30 de abril de cada año (artículo 10.1 de la Orden de 8 de marzo de 2011).

Dicha ineficacia, argumentaba la Administración, deriva de la previsión contenida en el artículo 46.8 del Decreto 149/2009, de 12 de mayo, en su redacción dada por la Disposición final primera del Decreto 40/2011, de 22 de febrero, en cuanto determina que «la documentación que se aporte para la acreditación de los criterios de admisión deberá

mantener su validez y eficacia a la finalización del plazo de presentación de las solicitudes y responder a las circunstancias reales del niño o niña en dicha fecha».

Sin embargo, una vez más no se estaba teniendo en cuenta lo que hemos argumentado con anterioridad (artículo 45.5 del Decreto 149/2008, de 12 de mayo), así como tampoco el contenido del artículo 71.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en cuanto establece que «si la solicitud de iniciación (del procedimiento correspondiente) no reúne los requisitos... exigidos, en su caso, por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos».

Por lo tanto, si en el cumplimiento de sus obligaciones legales, la Administración requirió expresamente al interesado –como ocurrió en los casos que analizábamos- para que aportaran la declaración de renta correspondiente a efecto de que justificaran las circunstancias económicas familiares que podían ser valoradas tanto para los criterios de admisión, como para el cálculo de bonificaciones, dicha declaración ha de ser tenida en cuenta con independencia de la fecha en la que se hubieran presentado ante el organismo tributario competente. Igualmente deberá ocurrir, como no podría ser de otro modo, en el caso de que requerida la persona solicitante de manera genérica en cuanto a que aporte cualquier documento justificativo de los ingresos de la unidad familiar, o de “motu proprio”, se aportara la declaración de renta del ejercicio correspondiente.

Teniendo en cuenta lo anterior, asimismo, habíamos de señalar que entendíamos que al documento acreditativo de la declaración de renta efectuada por parte de la esposa del interesado (Modelo D-100), no podía serle de aplicación el artículo 46.8 del Decreto 149/2009, de 12 de mayo, en su redacción dada por la Disposición final primera del Decreto 40/2011, de 22 de febrero, en el que se determina que «la documentación que se aporte para la acreditación de los criterios de admisión deberá mantener su validez y eficacia a la finalización del plazo de presentación de las solicitudes y responder a las circunstancias reales del niño o niña en dicha fecha». Justifica dicha no aplicación sobre la no vigencia o validez del documento más allá del día 30 de abril de cada año, el hecho de que, en nuestro criterio, si bien existen documentos que reflejan una realidad susceptibles de cambios (lugar de residencia, domicilio habitual o laboral, alta en la seguridad social, vida laboral, etc), en el caso del formulario de la declaración de renta “certifica” unos ingresos obtenidos durante un periodo concreto y pasado que ya no pueden ser susceptible de variación, con independencia de la fecha en la que el obligado tributario hubiera presentado su correspondiente declaración.

Así mismo, no resultaría admisible el que, permitiéndose por parte de la Administración tributaria la presentación de la declaración de renta de manera extemporánea (en concreto, presentación de la declaración de renta de 2010, que tenía que haberse realizado en junio de 2011 y se hizo en mayo de 2012), por parte de la Administración educativa se limiten los efectos que pudieran derivarse de la misma “penalizando” dicha extemporaneidad, lo que, en cualquier caso, corresponderá, si es que fuera lo procedente, en el orden tributario.

Por su parte, de limitarse de esta manera la eficacia de las declaraciones de renta presentadas con posterioridad al último día de plazo de presentación de solicitudes en el año en el que se concurre al procedimiento ordinario de admisión, se podría estar vulnerando el principio de igualdad en cuanto que a las solicitudes de admisión se les estaría dando un distinto tratamiento en función de la fecha concreta en las que hubieran sido

presentadas, aunque todas ellas lo hubieran sido dentro del periodo comprendido entre el 1 y el 30 de abril correspondiente.

Para ejemplificar lo que decimos, nada más que hemos de pensar en las solicitudes de admisión presentadas en el último día del mes de abril correspondiente. Sin tener en cuenta que la información que se solicita a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria no es de respuesta automática, sino que tarde unos días en ser suministrada a la Administración educativa, todos aquellos solicitantes o miembros de la unidad familiar de los que, inevitablemente ya en el mes de mayo, no se facilitarían datos tributarios, se verían perjudicados con respecto a aquellos otros cuyas solicitudes fueron presentadas con la antelación suficiente como para que, ante la falta de dicha información, hubieran podido presentar su declaración de renta, aunque extemporáneamente desde el punto de vista fiscal, sí dentro del mes de abril.

Por su parte, pensemos también en las solicitudes presentadas dentro del procedimiento extraordinario de admisión establecido en el artículo 15 de la Orden de 8 de marzo de 2011, por la que se regula el procedimiento de admisión para el primer ciclo de la Educación infantil.

A mayor abundamiento, éstas, que precisamente son las que pueden presentarse entre el 1 y el 31 de mayo (periodo comprendido entre el último día de plazo del procedimiento ordinario y el primero en el que se han de formalizar las matriculas), pueden ir acompañadas de las correspondientes declaraciones de rentas del ejercicio fiscal que correspondiera, si bien han podido ser presentadas ante la Agencia Estatal de la Administración Tributaria en ese mismo mes de mayo. Como no podría ser de otra manera, dichas declaraciones extemporáneamente presentadas desde el punto de vista fiscal, tendrán que ser tenidas en cuenta a efectos de calcular las posibles bonificaciones. Por lo tanto, también en este caso nos encontraríamos con que a estas solicitudes “extraordinarias”, se les estaría dando un trato más favorable que a aquellas que se presentaron durante el periodo ordinario, si bien cumplieron su solicitud con declaraciones de renta también presentadas durante ese mismo mes de mayo.

En definitiva, que lo que pretendemos poner de manifiesto con los supuestos que estamos ejemplificando es nuestra consideración de que la obligación de la Administración educativa es la de comprobar los ingresos de la unidad familiar computables a efectos de aplicar las correspondientes bonificaciones, y la de permitir que los interesados puedan acreditarlos con todos los medios admitidos en derecho, independientemente de la fecha en la que, en su caso, se hubieran presentado las correspondientes declaraciones de renta ante la Administración tributaria.

Por lo tanto, en cuanto a las declaraciones de rentas, siempre que las mismas sean presentadas, o bien en el plazo que se haya dado al interesado para subsanar su solicitud (como en los casos concretos que analizamos), o bien en los trámites de audiencia y alegaciones establecidos en el artículo 12.5 de la Orden de 8 de marzo de 2011, antes citada, y en el artículo 84.1 de la Ley procedimental administrativa también citada, habrán de ser tenidas en cuenta como documento acreditativo de los ingresos familiares, independientemente de la fecha en la que se haya producido la extemporaneidad de su presentación ante el orden tributario.

Por último, y así se lo indicábamos expresamente al organismo competente, considerábamos de especial importancia y trascendencia el que los supuestos y preceptos aplicables que habíamos analizado sean interpretados bajo los principios de equidad e igualdad y, sobre todo, teniendo en cuenta el interés superior del menor. Es a éste, en



definitiva, a quién se destinan o no los recursos susceptibles de permitirles recibir una atención socioeducativa que les facilite un desarrollo adecuado e integral como persona, además de constituir, en muchísimos casos, la única posibilidad para sus progenitores de compatibilizar sus vidas laborales y familiares, lo que, de igual manera, permitirá su integración social y económica.

Así pues, teniendo en cuenta los hechos expuestos, los informes emitidos y las consideraciones realizadas, y de conformidad con lo previsto en el artículo 29, apartado 1, de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, esta Institución formuló a la Dirección General de Planificación y Centros de la Consejería de Educación las siguientes **Recomendaciones**, que literalmente transcribimos:

*“1.- Que, conforme a los criterios interpretativos señalados en el cuerpo de este escrito, se dicten las instrucciones oportunas a las Delegaciones Territoriales competentes para que en el marco de los procedimientos de admisión en las escuelas y centros de Educación infantil -a efectos de valoración como criterio de admisión y del cálculo de las bonificaciones-, se admitan como documentos acreditativos de los ingresos de la unidad familiar del ejercicio fiscal correspondiente, las declaraciones de rentas presentadas fuera de plazo reglamentario o cualquier otro documento que acredite la realidad de la percepción, siempre y cuando esta documentación se aporte en los trámites de subsanación de las solicitudes, o de audiencia y alegaciones.*

*2.- Que en aplicación de dicho criterio, se estudie la viabilidad de revisar de oficio los expedientes de los interesados, D. ... y D....., para que, teniendo en cuentas las declaraciones de rentas aportadas en su momento, y en función de su resultado, se apliquen las bonificaciones que pudieran corresponderles”.*

En respuesta a dichas Recomendaciones, desde el centro directivo se nos envió un informe en el que, además de otros extremos que consideramos no necesarios traer a colación, nos indicaban, resumidamente, que por los motivos que se exponían, no procedía la revisión de los expedientes de los interesados, por lo que, en definitiva, a ninguno de ellos les correspondían bonificaciones algunas.

Sin embargo, no se aludía ni se respondía de ningún modo a la primera de las Recomendaciones formuladas, en cuanto que nada se decía acerca de la aceptación o no de la misma en relación a que se dictaran las instrucciones necesarias a las Delegaciones Territoriales competentes en el sentido de nuestra Recomendación.

No obstante, para clarificar la situación, acordamos darle traslado a la Consejería de Educación en su calidad de máxima autoridad del organismo afectado a fin de solicitarle un pronunciamiento expreso sobre las circunstancias expuestas en nuestro escrito y, concretamente, si se aceptaba o no la Resolución formulada en el expediente del que estábamos tratando, de modo que en la próxima modificación se tuviera en cuenta lo solicitado por esta Institución.

En su respuesta, muy pocos días antes de que redactáramos el presente Informe Anual, recibimos el informe de la Consejería por el que, como se podrá comprobar, se viene a rechazar nuestra Recomendación.

De este modo, el informe remitido se expresa en el sentido de que el procedimiento de admisión del alumnado en la escuelas infantiles de la Junta de Andalucía y en los centros de convenio, está configurado como un procedimiento de concurrencia

competitiva, donde se establece una prelación de las solicitudes presentadas de acuerdo con los criterios de valoración establecidos en la norma, encontrándose entre estos criterios el de la renta de la unidad familiar.

Por su parte, en cuanto a que el artículo 45.5 del Decreto 149/2009, de 12 de mayo, para la acreditación de la renta, establece la posibilidad de que el solicitante pueda aportar, previo requerimiento de la dirección o del titular del centro educativo, certificación de haberes, declaración jurada o cualquier otro documento de cada uno de los sujetos que integran la unidad familiar, ha de ser considerado de carácter subsidiario por lo que tan sólo sería aplicable en aquellos supuestos en los que la Agencia Estatal de la Administración Tributaria no disponga de la información tributaria por otros motivos que no sean que el solicitante no ha presentado la declaración si es que estaba obligado a ello, y solo en esos supuestos permite la norma presentar otra documentación, no siendo por lo tanto aplicable en los supuestos planteados en nuestra Recomendación.

Así mismo, en virtud de lo establecido en el art. 46.8 del Decreto 149/2009, de 12 de mayo, que establece que «La documentación que se aporte para la acreditación de los criterios de admisión deberá mantener su validez y eficacia a la finalización del plazo de presentación de solicitudes y responder a las circunstancias reales del niño o niña en dicha fecha», la Administración educativa entiende, que a pesar que por parte de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria pueden existir procedimientos en los que la presentación de la declaración de la renta se realiza de manera extemporánea, no por ello la Administración educativa debe modificar su criterio objetivo de no dar validez a las declaraciones presentadas fuera del plazo establecido en nuestra normativa específica, ya que al aceptar estas declaraciones extemporáneas de solicitantes que no cumplen con las exigencias del art. 45.4 del Decreto 149/2009, de 12 de mayo (en tanto en cuanto se trataría de solicitantes cuya declaración responsable de estar al corriente de sus obligaciones tributarias no concuerda con la información facilitada por parte de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria), podría perjudicar los derechos de otros solicitantes que concurren al procedimiento.

Por último, señala el informe, la Consejería de Educación, Cultura y Deporte está en la obligación de aplicar la normativa en vigor, la cual se basa en la valoración objetiva de los criterios establecidos para la admisión del alumnado, que tras su estudio y valoración detallada no se considera oportuno incorporar ninguna modificación o el dictado de unas nuevas instrucciones para su interpretación ya que contravendría lo previsto en la norma que regula este procedimiento de admisión.

Como decíamos, dada la recién recepción del informe anterior y su contenido, consideramos necesario proceder a su análisis más profundo de los argumentos esgrimidos de cuyo resultado daremos cuenta en el próximo Informe Anual.

Otra cuestión conexas con lo acabamos de analizar se planteó en la **queja 12/6151**, promovida de oficio, y que también ha sido analizada parcialmente en la Sección Primera de esta Memoria.

Se trataba de un problema suscitado en el último año en diversas quejas recibidas en la Institución y denunciado por alguna Organización No Gubernamental. La cuestión es que la Administración educativa, tanto para poder bonificar las cuotas por las plazas en las escuelas o centros de Educación infantil, como para bonificar los precios de los menús en los comedores escolares, exige a los progenitores la aportación de Número de Identificación de Extranjeros o Documento Nacional de Identidad para comprobar los datos fiscales y, por lo tanto, los ingresos de la unidad familiar.

De este proceder se hicieron eco los medios de comunicación social. Según pudimos leer en estos, a través de la aplicación Séneca se envió a los centros docentes que imparten el primer ciclo de Educación infantil un documento en el que se les recordaba que todas aquellas personas con incidencia “Titular no identificado” por tener pasaporte y que no pueden acreditar su identidad con NIE o DNI, no podrán acreditar ingresos y, por tanto, la bonificación de la plaza será del 0%. Además de ello, se indicaba a las escuelas y centros en cuestión que, en estos mismos casos se podía orientar a las familias de la posibilidad de acudir a los servicios sociales por si estimaran oportuno emitir un certificado de grave riesgo, de manera que, de ser así, no sería necesario requerir ninguna documentación a efectos de renta y la plaza sería gratuita.

Idéntico proceder en cuanto a la exigencia de DNI o NIE –añadían los medios de comunicación-, se estaba llevando a cabo cuando lo que se solicita es la bonificación en el precio del menú del comedor escolar de los centros docentes públicos y concertados de toda Andalucía, resultando que la única opción que les quedaría a las familias de no obtenerla sería la de pagar los 4,5 euros diarios que costaría, cantidad que en una inmensa mayoría de los casos no se pueden costear por ser personas con muy escasos recursos económicos.

Tras promover una investigación de oficio, la Consejería de Educación nos aportó un informe elaborado por la Dirección General de Planificación y Centros donde se aludía a la Orden de 30 de agosto de 2010 (artículo 22) en su redacción dada por la Orden de 31 de julio de 2012, en virtud de la cual, la solicitud de bonificación para los servicios complementarios educativos deberá ir acompañada de una declaración de los ingresos de la unidad familiar del periodo impositivo anterior, con plazo de presentación vencido, a la fecha de presentación de la solicitud. Exige además, el mencionado precepto, que todos los miembros de la unidad familiar mayores de 16 años deben estar identificados por su DNI o por su NIE, y cumplimentar la autorización a la Consejería de Educación para obtener datos de la Administración tributaria, y «cuando no se cumplimente la referida autorización a la Consejería competente en materia de Educación, no se tendrá derecho a la bonificación».

Añadía el Centro directivo en su informe que es competencia de la Administración educativa garantizar el derecho de todas las personas a acceder en condiciones de igualdad y no discriminación a los centros docentes públicos, y establecer medidas para facilitar la contribución al coste de los precios de los servicios para aquellas familias cuyas circunstancias socioeconómicas así lo requieran, siendo la Agencia Estatal de Administración Tributaria la encargada de facilitar la información de carácter tributario a efectos de cálculo de bonificaciones y, en consecuencia, aplicar dichos datos al sistema que determina el porcentaje de bonificación de los servicios complementarios que ofrecen los centros.

Concluía la Dirección General manifestando que, en cualquier caso, a través de las Delegaciones Territoriales de Educación, Cultura y Deporte, se estudiaban todos aquellos supuestos excepcionales de familias que se encontraban en situación de dificultad social extrema, llevándose a cabo medidas para conceder la gratuidad del servicio, siempre y cuando las circunstancias alegadas fueran debidamente justificadas.

Con estos antecedentes por lo que respecta al reconocimiento del derecho a las bonificaciones para sufragar los costes de los servicios educativos, pasamos a exponer las consideraciones que nos sirvieron de base a la resolución que se adoptó y que será igualmente expuesta a continuación. Estas consideraciones tuvieron un tratamiento conjunto respecto de los servicios educativos complementarios, habida cuenta de la homogeneidad en el tratamiento, entre estos y los servicios de atención socioeducativa. Recordar que parte

de este asunto ha sido tratado por lo que respecta a los servicios complementarios también en la Sección Primera de la presente Memoria.

Así, el Decreto 137/2002, de 30 de abril, de Apoyo a las familias andaluzas reconoce (artículo 17) que las familias deberán contribuir al coste de los servicios complementarios, y cuando no superen un cierto umbral de ingresos, podrán beneficiarse de una bonificación. En este sentido, la Disposición adicional primera de la norma, como requisitos para acceder a las ayudas públicas, solo y exclusivamente contempla la acreditación de los rendimientos obtenidos por la unidad familiar. No introduce, en cambio, ningún elemento o requisito sobre la identificación de los solicitantes.

Por el contrario, la Orden de 3 de agosto de 2010 (artículo 22), para determinar la participación de las familias en el coste de los servicios complementarios, y más concretamente para el reconocimiento del derecho a la bonificación en dicho coste, viene a establecer tres requisitos, o mejor dicho, formalidades que habrán de cumplimentarse en el momento de presentación de la solicitud. La primera, una declaración de los ingresos de la unidad familiar del periodo impositivo inmediatamente anterior, con plazo de presentación vencido, a la fecha de presentación de la solicitud. La segunda exigencia es que todos los miembros de la unidad familiar mayores de dieciséis años estén identificados por el Documento Nacional de Identidad o por el Número de Identificación de Extranjeros. Finalmente, como tercera condición, se exige a los solicitantes de las bonificaciones que cumplimenten una autorización a la Consejería competente en materia de educación para que ésta pueda obtener de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, mediante la transmisión de datos telemáticos, la información relativa a los ingresos de todos los miembros de la unidad familiar obligados a presentar declaración por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas referida al período impositivo inmediatamente anterior, con plazo de presentación vencido, a la fecha de solicitud.

Puede acontecer, y así ocurre en la mayoría de las familias que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad, que uno o varios de sus miembros no estén obligados a presentar declaración por este Impuesto sobre la Renta, en tal caso, la Orden de 31 de julio de 2012, obliga a la Administración educativa a requerir de la Agencia Estatal de Administración Tributaria información relativa a los certificados de retenciones expedidos por el pagador de cualquier clase de rendimientos en favor de dicho miembro de la unidad familiar. Una vez constatado que dicha Agencia Estatal de Administración Tributaria no dispone de datos económicos, se presentará –según preceptúa la Orden- cualquier documento que acredite los ingresos obtenidos en el periodo de referencia, incluido excepcionalmente una declaración responsable de la persona interesada.

Lo que merece ser objeto de nuestra atención, va referido al requisito de que los solicitantes se encuentren en posesión del Documento Nacional de Identidad o el Número de Identificación de Extranjeros. El objetivo que se persigue con su cumplimentación no ha lugar a dudas del tenor literal del apartado 3, del artículo 22 de la Orden de 3 de agosto de 2010, según la modificación introducida por la Orden de 31 de julio de 2012: La identificación de la persona solicitante. Una acción que ha de realizarse presentando el DNI o el NIE en el caso de las personas extranjeras.

Y en este ámbito es donde se encuentra el nudo gordiano de la cuestión, en la identificación de las personas extranjeras en situación irregular. En efecto, la normativa sobre Extranjería no permite que la persona en situación irregular en nuestro país obtengan el Número de Identificación de Extranjeros solo con solicitarlo.

En efecto, el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Extranjería, en su artículo 206, apunta a que este documento deberá ser expedido de oficio por la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, salvo en los casos de los extranjeros que se relacionen con España por razón de intereses económicos, profesionales o sociales, en cuyo supuesto este documento deberá ser solicitado por las personas interesadas siempre que, entre otros requisitos «no se encuentren en situación irregular». Es por ello que, en ningún caso, los padres y madres que se encuentren en situación irregular pueden estar en posesión del NIE, a pesar de que demanden un beneficio económico como obtener bonificaciones para sufragar los gastos de los servicios complementarios.

En estos términos, las unidades familiares en la que uno de sus miembros, o todos ellos, se encuentren en situación irregular nunca podrán beneficiarse de las ayudas que la Administración educativa concede para la participación en el coste del servicio complementario educativo. O dicho de otro modo, los extranjeros irregulares, que no pueden por ello estar en posesión del NIE, tienen, a priori y en este ámbito, un tratamiento diferente al resto de los nacionales. En el criterio de esta Institución, nos encontramos ante un supuesto de exclusión de los nacionales de terceros países en situación irregular, y por extensión, de sus hijos menores de edad.

Si de lo que se trata es de identificar a la persona solicitante, como parece deducirse de las normas citadas, está claro que el único documento válido para estas personas es su pasaporte. Y así es. La Tarjeta de Identidad del Extranjero, soporte técnico del NIE, es el documento que viene a identificar la situación en la que se encuentra el extranjero, al igual que el Visado. En cambio, es el pasaporte el documento propio de la identidad, que el extranjero deberá llevar consigo siempre a ese fin, y sea cual fuese su situación en España, según se infiere del propio Reglamento de Extranjería (artículo 208).

El problema se agrava cuando en la unidad familiar uno de sus miembros - madre o padre- se encuentra en situación regular y el otro no. A tenor de la nueva regulación en la participación en los costes de los servicios complementarios introducida por la Orden de 31 de julio de 2012, «todos los miembros» de la unidad familiar del menor tienen que estar en posesión del DNI o NIE. De tal suerte que en estos últimos casos, también se estaría privando a la familia de la posibilidad de beneficiarse de las bonificaciones por la vía señalada.

Cuestión distinta es el modo en que estas personas extranjeras en situación irregular han de acreditar los ingresos obtenidos para acceder a las bonificaciones. Esta situación irregular en España les impide realizar cualquier tipo de actividad laboral o profesional en nuestro país, de modo que, al menos formalmente, la Agencia Estatal de la Administración Tributaria nunca puede tener datos de los ingresos obtenidos. Recordemos que en este punto la Dirección General de Planificación y Centros interpreta, según se deduce de su informe, que cuando no se cumplimenta la autorización a la Consejería de Educación para que obtenga datos de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de la información tributaria, no se tendrá derecho a la bonificación.

En el caso de las personas que no poseen el NIE, y por tanto, se encuentran en situación irregular, aunque cumplieren esta autorización es obvio que la Administración tributaria siempre informará que no dispone de datos relativos a estas personas, por la sencilla razón de que su situación les impide ejercer actividad alguna.

Por otro lado, estas unidades familiares, ante la imposibilidad de ejercer y desarrollar una actividad, suelen estar en especial situación de vulnerabilidad y,

consiguientemente, son merecedoras de una específica protección, sobre todo teniendo en cuenta que el destinatario último del beneficio es el niño o la niña y que su interés superior debe estar por encima de cualquier otro, tal como proclaman las normas internacionales, nacionales y autonómicas.

Es cierto que en los casos de dificultad social extrema, como hemos comprobado en la tramitación de algunos expedientes de quejas, las familias fueron convenientemente valoradas por los Servicios Sociales del Ayuntamiento correspondiente como de grave riesgo, obteniendo una bonificación del coste del servicio de comedor del 100 por 100.

Pues bien, este aspecto debe ser objeto también de nuestra atención. Alude la Dirección General de Planificación y Centros que casos como los señalados, en los que no es posible obtener información de los ingresos de la unidad familiar de la Administración tributaria, y que se encuentran en situación de dificultad social, son excepcionales, y han merecido la adopción de unas medidas específicas.

Hemos de entender que la excepcionalidad se refiere a casos que no están contemplados en la norma y no así a cuestiones de índole cuantitativa. Son muchos los extranjeros en situación irregular, con hijos escolarizados en centros sostenidos con fondos públicos, en situación de dificultad, aunque no siempre extrema, para quienes o se les ayuda económicamente a sufragar los costes de los servicios o, simplemente, no pueden acceder a los mismos, resultando los más perjudicados, como venimos reiterando, los menores de edad.

Pero es más, quien a la postre determina si una familia se encuentra en situación de dificultad son los Servicios Sociales de los Ayuntamientos. Unos Servicios sobrepasados por el contexto económico. Es cada vez mayor el número de personas a atender y menores los recursos disponibles, como consecuencia de los recortes y restricciones presupuestarias. No cabe duda que en la actual coyuntura económica se ha producido un importante incremento de personas con responsabilidades familiares que se dirigen a los Servicios Sociales en demanda de ayuda. Los Servicios Sociales Comunitarios se están enfrentando a importantes desafíos para atender al significativo incremento de las familias afectadas por esta realidad unido ello a las políticas de austeridad, y que está multiplicando las situaciones de emergencia social, el riesgo de pobreza y de exclusión.

Este incremento de la actividad que desarrollan los Servicios Sociales de algunos municipios, especialmente castigados por la crisis económica, es una de las razones causantes de la demora en expedir o facilitar los documentos acreditativos de la situación de dificultad social. Hemos tenido conocimiento, aunque no lo hemos podido verificar, que los Servicios Sociales de algunos municipios andaluces están emitiendo los señalados certificados con una demora de hasta un año.

Por todo lo señalado, desde esta Defensoría consideramos necesario emprender una modificación de los aspectos tratados para evitar que, de facto, se produzca una situación de discriminación, por lo que respecta a los servicios educativos complementarios, entre los hijos de nacionales de terceros países en situación irregular y los nacionales.

Es por ello que para la acreditación de la identidad de los solicitantes de bonificaciones de los mencionados servicios no puede exigirse un documento, el Número de Identificación de Extranjero, que en cumplimiento de la normativa sobre extranjería, nunca se podrá expedir a las personas en situación irregular en nuestro país. Para el cumplimiento de este requisito el documento válido ha de ser necesariamente el pasaporte.

De otro lado, los solicitantes de bonificaciones en situación irregular no pueden realizar actividades laborales y profesionales y, evidentemente, no declaran sus ingresos a la Administración tributaria. Por ello, la Administración educativa debe tomar como válido cualquier documento admitido en derecho acreditativo de esta situación, entre los cuales la declaración jurada es uno de lo más utilizado en todos los ámbitos. Pero lo que no puede ni debe hacer es, a priori, negar el derecho a las ayudas por la imposibilidad de acreditar a través de la Agencia Tributaria los ingresos.

Y para los casos en los que haya que acreditar la situación de especial dificultad social, entendemos que por la coyuntura en que se encuentran los Servicios Sociales de muchos Ayuntamientos, ha de arbitrarse otro mecanismo que permita a los solicitantes acceder a los beneficios económicos sin tener que esperar a obtener el certificado o documento acreditativo de la situación sociofamiliar.

En estos supuestos, consideramos que bastaría con que el solicitante presentara una declaración jurada con un justificante de la petición formulada ante los Servicios Sociales acreditativo de su situación de dificultad social para tramitar la solicitud de la bonificación, de modo que no se haga depender el reconocimiento del beneficio de la mayor o menor carga de trabajo de dichos Servicios.

Ni que decir tiene que una vez que se dispusiera del documento emitido por los Ayuntamientos, si el mismo no fuese favorable a las peticiones o se tuviera constancia de la negativa del beneficiario a entregarlo, una vez emitido, se deberá exigir el reintegro de las cantidades abonadas indebidamente en concepto de bonificación por los servicios complementarios. Del mismo modo, procederá el reintegro de las cantidades bonificadas cuando se haya obtenido la bonificación falseando las condiciones requeridas para ello u ocultando aquéllas que lo hubieran impedido.

La argumentación traída a colación respecto de los servicios complementarios educativos, aunque puede parecer reiterativa por haberse tratado en la Sección Primera, ha sido necesaria mencionarla porque resulta plenamente aplicable a los servicios que se proporcionan en los centros y escuelas de Educación infantil, tanto por lo que se refiere a su acceso como para el reconocimiento al derecho a las bonificaciones.

En el primer caso, es decir, al acceso a estos recursos educativos, como ya hemos expuesto a lo largo de este apartado de la Memoria, han sido varias las intervenciones de la Defensoría: Por un lado, demandando una flexibilización de las normas para que las familias pueden acreditar la variación de sus circunstancias económicas respecto de los dos años anteriores, que son los que se toman en consideración, y por otro, sobre el criterio de la Administración educativa cuando el solicitante está obligado a presentar la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y no se ha hecho o se ha llevado a cabo extemporáneamente.

En el caso de las bonificaciones, el Decreto 149/2009, de 12 de mayo, por el que se regulan los centros que imparten el primer ciclo de la Educación infantil, no contempla expresamente, como acontece en la Orden de 3 de agosto de 2010, para los servicios complementarios, que los solicitantes de las ayudas estén en posesión del NIE ó DNI. Pero aun cuando así fuese, como hemos tenido ocasión de demostrar, sería un requisito de imposible cumplimiento para las personas de otros países en situación irregular porque la el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Extranjería, les prohíbe obtener dicho documento, a pesar de que puedan tener intereses económicos como es el hecho de obtener bonificaciones para sufragar una plaza en un centro o escuela de Educación infantil.

Y finalmente hemos de referirnos también al modo en que los solicitantes de las bonificaciones deben justificar sus ingresos en el caso de las personas en situación irregular que no posean el NIE. En este ámbito hemos de reiterar los mismos planteamientos que han sido ya expuestos cuando abordamos los servicios complementarios. Son personas que no pueden realizar actividad alguna, por lo tanto la Administración tributaria carece de datos sobre sus ingresos, de tal suerte que, una vez constatado por la Administración tributaria la ausencia de los mismos, se les debe permitir, para su justificación cualquier medio de prueba admitido en derecho, entre los que la declaración jurada suele ser el más útil y habitual en supuestos similares.

El mismo fundamento y criterio para las familias que se encuentren en situación de riesgo social. A juicio de esta Institución, para acceder a las bonificaciones para los costes del servicio de los centros y escuelas de Educación infantil, deben arbitrarse los mecanismos necesarios de forma que los solicitante puedan presentar declaración jurada con un justificante de la petición formulada ante los Servicios Sociales acreditativo de la situación de dificultad social. Estos serían los documentos válidos para tramitar la solicitud, sin tener que esperar a que los Servicios Sociales emitan el documento demandado.

Sobre la base de lo señalado, esta Institución resolvió dirigir a la entonces Consejería de Educación la siguiente **Sugerencia**:

*“Que se promueva la modificación del Orden de 3 de agosto de 2010, por la por la que se regulan los servicios complementarios de la enseñanza de aula matinal, comedor escolar y actividades extraescolares en los centros docentes públicos, así como la ampliación de horario, de modo que, para el reconocimiento del derecho a bonificaciones, y a efectos de la identificación de las personas solicitantes extranjeras en situación irregular, se exija únicamente el pasaporte, y no el Número de Identificación de Extranjeros.”*

Así mismo, en base a los mismos argumentos, se formularon las siguientes **Recomendaciones**:

*Primera.- Que se dicten las Instrucciones oportunas para que a las personas solicitantes de bonificaciones de los servicios que se prestan en los centros y escuelas de Educación infantil así como para los servicios complementarios educativos, cuando la Agencia Estatal de la Administración Tributaria no puede suministrar datos sobre sus rentas, se les requiera para que presenten cualquier otro documento admitido en derecho acreditativo de las percepciones económicas.*

*Segunda.- Que se dicten las instrucciones oportunas para que a las personas solicitantes de dichas bonificaciones que se encuentren en circunstancias sociofamiliares de grave riesgo, se les permita, a efectos del reconocimiento de la ayuda pública, aportar copia de la petición del reconocimiento de esta situación formulada ante los Servicios Sociales del Ayuntamiento de residencia.*

En respuesta a nuestra Sugerencia y Recomendaciones, recibimos informe de la Consejería de Educación confirmando la aceptación de las Resoluciones, y su voluntad de colaborar con las organizaciones vinculadas a colectivos tan singulares desde el punto de vista administrativo, sobre todo, para erradicar los obstáculos que impiden su acceso a prestaciones ya existentes.



## 2. 1. 2. Ordenación Educativa: Escolarización del alumnado.

Durante años hemos comprobado que los procesos para la selección y admisión del alumnado en los centros escolares de nuestra Comunidad Autónoma eran una cuestión que originaba gran conflictividad en el ámbito educativo. No obstante, en los últimos ejercicios todos los temas referidos a la escolarización aunque continúan propiciando un número destacado de quejas ante esta Institución, ya no se encuentran en el punto álgido de los asuntos que producen mayor conflictividad.

Por ello, este año también se constata que esta materia continúa con esa tendencia a la baja ya comentada en el Informe Anual del pasado año 2012, lo cual, en cualquier caso, nos congratula, pues a nuestro entender, es la consecuencia del esfuerzo realizado durante tiempo por todas las partes implicadas. Por un lado, la Administración educativa en el más amplio sentido, pues nos referimos no sólo a los órganos administrativos competentes de los distintos centros directivos, sino también a los servicios de inspección, equipos de dirección y gestión de los centros educativos, consejos escolares, asociaciones de madres y padres del alumnado, etc, y por otro, órganos de otras Administraciones que igualmente intervienen en estos procesos, tales como Ayuntamientos, Administración tributaria, Policía Local y Autonómica, Registro Civil, etc, sin cuya implicación activa difícilmente podría decirse que el número de irregularidades que en otros tiempos se cometían en los procedimientos de escolarización del alumnado ha disminuido considerablemente.

Tampoco podemos olvidar como otro de los factores determinantes de la menor conflictividad de estos procesos, las sucesivas modificaciones legislativas que se han venido llevando a cabo en Andalucía, que han permitido pulir casi al máximo cualquier resquicio para la comisión de fraudes por parte de la ciudadanía, modificaciones que a modo de Sugerencias fueron en gran parte propuestas desde esta Defensoría y de las que hemos venido dando cuenta en los últimos veinte años.

En cualquier caso, como decimos, los procesos de admisión del alumnado han seguido originando situaciones de conflicto durante el año 2013, en tanto en cuanto siempre habrá aspectos de la normativa vigente sobre esta materia con los que las familias se muestran disconformes, además de casos de fraudes en los datos consignados en las solicitudes de plazas o de comisión de irregularidades en la documentación adjuntada.

Estas situaciones requieren la formulación de reclamaciones y recursos por parte de los afectados, que se sienten lesionados en los derechos educativos de sus hijos e hijas, lo que origina la recepción por parte de esta Defensoría de un significativo número de quejas, aunque, repetimos, el porcentaje recibido en el pasado año 2013 sigue disminuyendo con respecto al existente hace unos años, algo que, por nuestra parte, tras la trayectoria de trabajo en esta materia, nos resulta un motivo de satisfacción.

Durante el curso escolar 2012-13 ha continuado vigente la misma normativa en esta materia, esto es, el Decreto 40/2011, de 22 de febrero, por el que se regulan los criterios y el procedimiento de admisión del alumnado en los centros docentes sostenidos con fondos públicos de Andalucía, a excepción de los Universitarios, así como la Orden de 24 de febrero de 2011 que lo desarrolla.

En este contexto, la mayor conflictividad producida en los procesos de escolarización del alumnado de este último curso 2012-13 ha estado ligada al hecho de no concederse plaza a todos los hermanos en un mismo colegio, dando lugar a quejas en las que se suscitaban cuestiones que, basándose en la disconformidad con que los hijos de una misma familia estudien en centros distintos, tenían un eje común en la imposibilidad de

conciliar vida laboral y familiar. Principio éste, el de la conciliación que quedó establecido como uno de los principios rectores de las políticas públicas, según dispone el artículo 37.1.11º y el 10.3.1º del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

En otro orden de cosas, observamos que muy pocos solicitantes consignan el criterio novedosamente recogido en el artículo 15.2 del Decreto 40/2011, de 22 de febrero, de discapacidad del alumno por trastorno del desarrollo, y que es baremable con 2 puntos. Estimamos que pudiera ser por desconocimiento de la norma, ya que algunas solicitudes desestimadas por no alcanzar puntuación suficiente para una plaza vacante en un determinado centro, podrían haber tenido una solución favorable si se hubiese alegado este criterio, que debemos calificar como de una mejora normativa que reguló el nuevo Decreto en el tratamiento al alumnado discapacitado con este tipo de trastornos.

Y lo curioso es que, a posteriori, cuando el alumno está matriculado en un determinado colegio, que casi siempre no es el elegido en primera opción, se denuncia por la familia la inexistencia de medios personales para la debida atención de este trastorno con los que no cuenta el colegio en cuestión, y la necesidad de traslado a otro centro que sí tiene los mecanismos precisos para este tipo de alumnado, pero en el que el menor no obtuvo plaza por no contar con puntuación suficiente.

En consecuencia, entendemos que se debería dar una mayor publicidad a este tipo de mejoras normativas, sobre todo teniendo en cuenta el avance social que significa lo que en este precepto se regula, para el debido conocimiento de aquellos posibles beneficiarios, en este caso, la baremación de 2 puntos añadidos al alumnado con discapacidad por trastorno del desarrollo, que engloba muy diversas patologías, y que venimos observando que están siendo diagnosticadas con mayor frecuencia. Por esta razón, quizás, la Administración educativa consideró la procedencia de inclusión en la norma este criterio nuevo con una puntuación específica, es decir, consideró procedente establecer esta discriminación positiva hacia este tipo de alumnado.

Tras estos comentarios generales, pasemos a realizar un análisis más detallado de las quejas recibidas en el año 2013, empezando por aquellas en las que, como antes esbozábamos, los ciudadanos se plantean la necesidad de admisión de sus hijos en un mismo centro, no solamente para que todos los hermanos estudien juntos, sino también para poder hacer efectivo su derecho de conciliación de la vida familiar y laboral.

En efecto, la existencia de hermanos o hermanas matriculados en el mismo colegio es un asunto al que, de modo general, la ciudadanía dota de una gran importancia, como decíamos al principio de este apartado, por cuanto viene a condicionar la opción real de una familia por la elección de un determinado centro escolar para que todos los hermanos estudien allí, con todas las connotaciones que esta decisión conlleva.

En primer lugar, hay que recordar que el artículo 11, apartado c) del Decreto 40/2011, de 22 de febrero, estableció que, en el caso de que existieran dos o más solicitudes de admisión de hermanos o hermanas en un mismo centro docente para distintos cursos, siempre que estén sostenidos con fondos públicos, cuando uno de ellos resultase admitido, se concedería a los demás la puntuación que otorga el artículo 27, es decir, 16 puntos por cada uno de ellos.

No obstante lo anterior, la aplicación efectiva de esta mejora legislativa estará siempre en función de la disponibilidad de plazas vacantes, puesto que si ningún hermano consigue plaza, los demás no podrán ser beneficiarios de esos 16 puntos en su baremación.

Por ello desde esta Defensoría vemos que, en la práctica, esta problemática de los hermanos y hermanas escolarizados en colegios diferentes sigue siendo un asunto no resuelto, a pesar de esta mejora legislativa, y ello nos lleva a pensar en el hecho de las quejas que los ciudadanos nos vienen planteando por este motivo. Bien es verdad que la ciudadanía entiende la reunificación de hermanos como un derecho de las familias y, por consiguiente, como un deber de la Administración educativa de propiciar que todos los hijos e hijas resulten admitidos en un mismo centro, y cuando ello no sea posible por el número de plazas disponibles, como una obligación de autorizar aumentos de la ratio de las unidades de los centros en cuestión.

Entre las reclamaciones en este ámbito, analizaremos en primer lugar la **queja 13/217**. La pretensión que en la misma se plantea, -que ha sido objeto de quejas similares por parte de otros padres y madres afectados-, es conseguir un aumento de ratio para poder escolarizar de forma definitiva a una hija en el mismo colegio concertado de Huelva capital, en el que solicitó plaza por primera vez en el curso escolar 2008-09 para cursar 1º de Educación infantil que le fue denegada, y desde entonces continuaba solicitando plaza en el referido colegio en los sucesivos procesos de escolarización, sin resultado positivo para que esta niña pueda estudiar junto a sus hermanos.

Al interponer la queja, existía un procedimiento judicial por lo que habría que esperar a la sentencia definitiva del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. En el caso de que esa sentencia fuese estimatoria para su pretensión, se produciría la admisión definitiva de la hija en el centro en cuestión y, en caso contrario, esa circunstancia le otorgaría la posibilidad de solicitar, a partir de ese momento, un aumento de ratio para conseguir la escolarización de su hija en el referido colegio.

Aún así, ello no era óbice para que en el próximo proceso de escolarización que se iniciaba del 1 de marzo hasta el 31 de marzo de 2013, pudiera, si lo deseaba, volver a presentar la correspondiente solicitud para su hija en el nivel educativo correspondiente para el curso 2013-14, por si se diese la circunstancia de que se produjese alguna vacante, hasta ahora inexistente, de modo que pudiera conseguir por esa vía, con su puntuación correspondiente al domicilio familiar y a la existencia de una hermana en el centro, su anhelado deseo de escolarización de pleno derecho a su hija junto con su hermana pequeña.

Al respecto de la cuestión, nos vimos en la obligación de aclararle a la interesada que la valoración de la existencia de hermanos matriculados en el centro no significa la admisión directa de hermanos en el mismo si el colegio no dispone de plazas vacantes, (excepción hecha de los hermanos que solicitan plaza para el mismo nivel educativo, que normalmente son supuestos de gemelos o mellizos).

Es importante comentar sobre este asunto, que la normativa dictada en abril del pasado año, es decir, el Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, delega en las Administraciones educativas la posibilidad de ampliar hasta un 20% el número máximo de alumnos por aula. No obstante, las autorizaciones de aumentos de ratio no suponen una obligación para la Administración educativa, en este caso para la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deportes de Huelva, sino que es algo que se ha regulado como una decisión de carácter potestativo de cada Administración, basada en razones de necesidades urgentes de escolarización, según la disponibilidad de plazas escolares en cada zona que se contemple.

Por ello, tras todo lo anteriormente expuesto, y al no apreciar la existencia de irregularidad alguna en la actuación de la Delegación Territorial de Educación de Huelva en

el caso que se nos trasladaba, sino estricta aplicación de la normativa aplicable en materia de admisión y escolarización del alumnado, esto es, el Decreto 40/2011, de 22 de febrero y su Orden de desarrollo, no pudimos admitir la queja a trámite aún cuando comprendíamos la situación de esta familia tras todos los hechos acaecidos, y su gran preocupación por el futuro escolar de su hija mayor, pero no se puede obviar las circunstancias en las que se encontraba el asunto. En primer lugar, un procedimiento sub-índice, es decir, pendiente de resolución judicial, lo que impedía a esta Institución realizar actuaciones, dado que no nos es permitido interferir en la función jurisdiccional de Jueces y Magistrados, y por otra parte, la inexistencia de vacantes en el centro concertado en cuestión pero si en otros centros escolares de la zona que permitían la matriculación juntas de las hermanas, lo que llevaba a la Administración a entender que no concurrían razones para autorizar ese incremento de la ratio en este caso.

Siguiendo con esta misma problemática de solicitud de plaza por reagrupación de hermanos, estando el alumno afectado ya escolarizado en el centro demandado por decisión judicial cautelar, podemos traer a colación la **queja 13/544**, en la que un padre denunciaba la denegación de la plaza escolar solicitada para su hijo en un colegio concertado de la provincia de Cádiz, centro en el que desde hacía tres años llevaba intentando matricularlo para conseguir la reagrupación familiar de forma definitiva, estando el alumno en el momento de su queja escolarizado allí con medidas cautelares.

Dicha escolarización definitiva se la negaban por no haber plazas en el centro, no obstante, el interesado conoció que al comienzo del curso se produjeron tres bajas (una por fallecimiento, otra por medidas cautelares y el tercero por traslado a otra provincia).

En cualquier caso, este alumno estaba escolarizado en dicho centro por auto judicial de medidas cautelares, mientras se sustanciaba el recurso contencioso-administrativo planteado, el cual, una vez se dictase sentencia firme, si fuese favorable a sus intereses, permitiría la escolarización plena del niño, aunque para ello tuviera la Administración que aumentar la ratio entonces existente.

Según la Administración, las supuestas tres plazas que el reclamante argumentaba que habían quedado libres correspondían a plazas que estaban aumentadas por encima de la ratio de 25 alumnos por clase, por lo que no podían considerarse “vacantes a cubrir”. Por otra parte, tampoco accedieron a una ampliación de la ratio para estimar su pretensión, habida cuenta la existencia de plazas vacantes en otros centros escolares de la zona, por lo que estimaba la Administración la no concurrencia de circunstancias justificativas para la concesión de la ampliación de ratio, habida cuenta, además, que el menor continuaba escolarizado en ese centro.

A la vista de todo ello, se le indicó al interesado que por nuestra parte, y en cuanto a la labor de supervisión, no podíamos ni suplir ni sustituir la labor de los distintos órganos administrativos en el ejercicio de las competencias que legalmente les vienen atribuidas, de manera que desde esta Defensoría se habían realizado, igualmente, todas aquellas actuaciones que nos permitía nuestra Ley reguladora ante la inexistencia de conculcación legal de sus derechos.

Otro asunto interesante es el tramitado en la **queja 13/4262**, en la que se solicitaba el agrupamiento de sus cuatro hijos en el mismo colegio, pues habían sido admitidos en tres centros escolares diferentes, con las graves consecuencias que esta circunstancia suponía para la dinámica familiar, no habiéndose accedido hasta la fecha a su pretensión.

Tras admitir a trámite la queja, en el informe emitido por la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Sevilla se afirmaba que las medidas recogidas en la normativa pretenden facilitar el agrupamiento de los hermanos, de forma que el solicitante de una plaza escolar que accede por primera vez a las enseñanzas cuyo procedimiento de admisión regula el precitado Decreto, obtenga plaza escolar en el centro en el que se encuentran matriculados sus hermanos mayores, así como asegurar la admisión cuando dos o más hermanos solicitan plaza escolar para un mismo curso en un mismo centro, siempre con ocasión de plazas escolares vacantes.

Del mismo modo, se subrayaba en dicho informe que no es posible incrementar la ratio arbitrariamente para facilitar estos agrupamientos cuando, sin existir vacantes, el movimiento que se reivindica es que el hermano o la hermana mayor ya escolarizado en un centro sostenido con fondos públicos, sea admitido en el centro donde el hermano o la hermana menor ha obtenido plaza escolar.

En el caso concreto de esta queja, las menores habían estado escolarizadas cautelarmente en un centro concertado de Sevilla hasta que, por acuerdo del Delegado Territorial de Educación, Cultura y Deporte, dando cumplimiento a la sentencia firme de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, se dejaba sin efecto dicha escolarización una vez finalizado el curso escolar 2012-13.

No obstante ello, ante la solicitud de reagrupación familiar solicitada por la familia para sus hijas en el centro docente privado concertado en el que ya habían sido matriculados otros dos hermanos, el Servicio de Planificación y Escolarización de dicha Delegación Territorial, consciente de las dificultades que esta circunstancia suponía para la dinámica de esta familia numerosa, había autorizado que los alumnos se matriculasen en el centro solicitado desde septiembre de 2013, decisión que, en este caso con gran sensibilidad por parte de la Administración, suponía la aceptación de la pretensión planteada, siendo finalmente admitidas las menores para continuar estudiando en dicho centro junto a sus hermanas, como era su deseo.

Asimismo traemos a colación otra queja que puede servirnos de ejemplo para analizar esta problemática, la **queja 13/4665**, en la que la Administración no accedía a lo pedido haciendo una correcta interpretación y dando debido cumplimiento al informe aclaratorio que acabamos de comentar de la Dirección General de Planificación y Centros de la Consejería de Educación.

En efecto, aún cuando la persona interesada solicitaba la mediación de esta Institución para conseguir que su hijo, para el que había solicitado plaza en 2º de Educación primaria en un colegio concertado de un municipio de Córdoba, pudiera estudiar con su hermano, la Delegación Territorial competente no accedió a ello a pesar de que el centro pedido era el único concertado católico de la localidad, que su hermano pequeño había conseguido ser admitido en 1º de Educación infantil, y que llevaba solicitando plaza en dicho colegio desde los tres años de edad.

Se lamentaba esta madre de que la denegación de plaza había creado una inestabilidad familiar total al estar dos hermanos separados estudiando cada uno en un colegio diferente, decisión contra la que había reclamado porque, según alegaba, no es que quisiera que le aumentasen la ratio en su caso, sino porque al venir haciéndolo la Delegación Territorial durante años, habían sentado un precedente y creado un criterio de actuación que, para este curso 2013-14, se había suprimido en toda la provincia de Córdoba. Así, exponía que en Granada sí habían aumentado ratios y en Sevilla también, por lo que como andaluza se sentía agraviada.

Solicitado el preceptivo informe a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Córdoba, nos indicaron que, el Real Decreto-Ley 14/2012 de 20 de abril, regula en su artículo 2 que: «... las Administraciones educativas podrán ampliar hasta un 20 por 100 el número máximo de alumnos establecido en el artículo 157.1.a) de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo». El precepto lo que viene a permitir es que las distintas Administraciones educativas puedan incrementar con carácter general, previo cumplimiento de unos requisitos tasados, el número de máximo de alumnos por aula, y en ningún caso para supuestos particulares.

Añadía el informe de la Delegación Territorial que la Junta de Andalucía, en uso de las competencias en materia educativa contempladas en el artículo 52 del vigente Estatuto de Autonomía para Andalucía, no ha hecho uso de esta previsión legal estatal, preservando al sistema educativo de los efectos negativos que esta medida hubiera producido en la red de centros.

Por tanto, la ratio en Andalucía con carácter general es la prevista en el artículo 5 del Decreto 40/2011, de 22 de febrero, en el que se indica que en la programación de la oferta educativa el número máximo de alumnos y alumnas a considerar por unidad escolar será en el segundo ciclo de Educación infantil y en Educación primaria, veinticinco, y en Educación secundaria obligatoria, treinta. Si es un Programa de Cualificación Profesional Inicial, veinte y en Bachillerato, treinta y cinco.

Continuaba señalando el informe que el aumento de ratio o incremento de alumnos por aula con carácter individual se regula en el artículo 87 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, en el que se indica que las Administraciones educativas «podrán autorizar un incremento de hasta un diez por ciento del número máximo de alumnos por aula en los centros públicos y privados concertados de una misma área de escolarización para atender necesidades inmediata de escolarización del alumnado de incorporación tardía».

El precepto legal se reitera en el artículo 5.2 del Decreto 40/2011 citado, en el que se indica que la Consejería competente en materia de Educación podrá autorizar un incremento de hasta un diez por ciento del número máximo de alumnos y alumnas por unidad escolar para atender necesidades inmediatas de escolarización del alumnado de incorporación tardía en el correspondiente ámbito territorial a que se refiere el artículo 4.5.

Aludía también el informe al artículo 11.2 del Decreto 40/2011 que señala que, sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior y con el fin de favorecer la escolarización en un mismo centro docente de los hermanos y hermanas, se tendrá en cuenta que, en el caso de que varios hermanos o hermanas soliciten una plaza escolar en el mismo centro docente y para el mismo curso de una de las etapas educativas a las que se refiere la norma, la admisión de uno de ellos supondrá la admisión de los demás.

También, en las Instrucciones de la Viceconsejería de Educación de 8 de abril de 2013, sobre planificación de la escolarización para el curso escolar 2013-14 en los centros públicos y privados concertados, se indica en el punto 1.2 que, las personas titulares de las Delegaciones Territoriales, podrán autorizar un incremento de hasta un diez por ciento del número máximo de alumnos y alumnas por unidad escolar para atender necesidades inmediatas de incorporación tardía en el correspondiente ámbito territorial.

Del conjunto normativo citado se desprende, a juicio de la Delegación Territorial, que la Administración tan sólo está habilitada para incrementar la ratio de forma individual en los supuestos de alumnos de incorporación tardía, y en el caso de hermanos y hermanas que soliciten plaza escolar en un mismo centro docente y para el mismo curso. Por ello, una

vez comprobado que no concurrían los requisitos exigidos, se procedió a denegar la solicitud de ampliación de ratio.

Tras analizar con todo detenimiento el contenido de la información remitida por la Administración educativa, hubimos de recordar a la persona interesada en la queja que, según el artículos 41 y 128 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, nuestra competencia se ciñe a la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la Constitución, siempre que los mismos resulten infringidos por alguna actuación de la Administración Autónoma Andaluza, a la que debemos supervisar, dando cuenta de ello al Parlamento.

Desde esa obligada perspectiva, y una vez estudiada la información que constaba en el expediente, lo alegado por la parte afectada, así como las normas legales aplicables al caso, no podíamos concluir que en la actuación llevada a cabo por la referida Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deportes de Córdoba exigiese una infracción de alguno de los mencionados derechos y libertades que nos permitiese la adopción de alguna de las medidas que prevé el artículo 29.1 de la Ley reguladora de esta Institución.

Del informe administrativo se deducía que la citada Delegación Territorial entendía que el procedimiento seguido en la resolución de esta solicitud de aumento de ratio, era perfectamente ajustado a derecho, al no concurrir los requisitos precisos para autorizar dicho incremento del número de alumnos en 2º de primaria en el colegio concertado en cuestión para dar cabida al hijo de la interesada, basando dicha afirmación en los razonamientos y fundamentaciones jurídicas que hemos comentado con anterioridad.

Por último, daremos una breve reseña de otra queja similar (**queja 13/5078**) formulada por un padre de familia al no haber podido conseguir la admisión de uno de sus seis hijos en 1º de primaria en un centro concertado de la provincia de Cádiz, donde estudiaban los demás hermanos. Al respecto, exponía que, además de seis hijos estaban esperando el séptimo, y que de sus cinco hijos en edad escolar, solo uno estudiaba fuera del colegio en cuestión.

El problema no estribaba en falta de puntuación, como puede suponerse al tener tantos hermanos en el centro, sino que, creyendo que el plazo de solicitud para la matriculación era en el mes junio, como para todos sus otros hijos, no habían entregado la solicitud en su debido tiempo, que era hasta el 30 de marzo para alumnos de nuevo ingreso.

A partir de entonces, según afirmaba el interesado muy apesadumbrado, se les habían cerrado todas las puertas para que su hijo estuviese con sus otros hermanos en el mismo colegio, evitando con ello el gran trastorno que ocasionaba a la familia tener en tres colegios distintos a toda su prole, ya que el sexto hijo estaba aún en la guardería. Por ello, solicitaron una ampliación de la ratio, acogiéndose al derecho de reagrupación familiar y al 10% de posible ampliación, pero recibieron una negativa por respuesta, a pesar de que el centro educativo estaba dispuesto a dicha ampliación.

Solicitado informe a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Cádiz, ésta nos respondió manifestando, entre otras consideraciones, que la familia no había presentado solicitud de admisión durante el plazo legalmente establecido. Al presentarse posteriormente fuera de plazo, y no existir vacantes en el centro solicitado, se reubicó al menor en su centro de procedencia. La petición posteriormente formulada por el interesado en el mes de junio, insistiendo en su pretensión, fue igualmente desestimada por ausencia de vacantes en el centro solicitado. Con fecha 6 de septiembre la familia volvió a presentar un nuevo escrito solicitando el aumento de ratio a 26 para agrupar a los cinco

hermanos, al que, según afirmaba la Administración, se contestó desestimando nuevamente y por el mismo motivo, la ausencia de vacantes.

A la vista del contenido de dicho informe, y en tanto en cuanto nuestra competencia se ciñe a la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la Constitución, siempre que los mismos resulten infringidos por alguna actuación de la Administración Autonómica Andaluza, a la que debemos supervisar, dando cuenta de ello al Parlamento, como quiera que, una vez estudiada la información aportada y la normativa aplicable, no se apreciaba que en la actuación llevada a cabo por la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deportes de Cádiz hubiera existido infracción de alguno de los referidos derechos y libertades que nos permitiera la adopción de alguna de las medidas previstas en el artículo 29.1 de nuestra Ley reguladora, tuvimos que proceder a dar por concluidas nuestras actuaciones en el expediente.

No obstante todo lo anterior, ello no es óbice para manifestar que, en la mayoría de los casos que hemos ido conociendo a raíz de las quejas recibidas sobre esta cuestión, hemos podido observar que la garantía del reagrupamiento de los hermanos en un mismo centro como condición sine qua non para la conciliación de la vida familiar y laboral de los progenitores, en la práctica queda muy limitada, desde el momento en que la conciliación depende del reagrupamiento de los hermanos y ésta, a su vez, de un criterio subjetivo de cada órgano directivo territorial, para autorizar, o no, los aumentos de ratio que conlleva la resolución de este tipo de problemáticas.

Por ello, admitimos a trámite este tipo de quejas que, aunque no se vislumbre la existencia de irregularidades, no podemos dejar de actuar para intentar que por esta vía se consiga una mayor efectividad en la tutela de ese principio rector de las políticas públicas -la conciliación de la vida familiar y laboral de la ciudadanía-, tal y como preserva nuestro Estatuto de Autonomía, y ello debido a la poca flexibilidad, que algunas Delegaciones Territoriales vienen demostrando a la hora de hacer uso de la normativa que se dictó para, precisamente, poder resolver estos conflictos de forma pacífica.

Otro grupo importante de quejas tramitadas hacen referencia a denuncias sobre la comisión de irregularidades por parte de los solicitantes de plazas escolares.

Entre todas las recibidas, por su carácter ilustrativo, podemos destacar en primer lugar la **queja 13/3632** y la **queja 13/3723** de idéntica pretensión, formuladas por una serie de padres y madres de alumnos que habían visto denegadas sus solicitudes de plaza para sus respectivos hijos, para iniciar sus estudios de Educación infantil en un centro concertado de Sevilla capital.

El conflicto suscitado estribaba en la petición de esas familias de proceder al aumento de la ratio para dar cabida a sus hijos, en el caso de que las irregularidades denunciadas en los documentos y datos consignados por otros solicitantes, no fueran resueltas. Incremento de la ratio que entendían lo mas justo, habida cuenta que la Administración había asignado a los menores plazas en unos colegios muy alejados de sus domicilios, pertenecían incluso a otro distrito.

La ubicación de esos centros impedía conciliar vida laboral y familiar. También consideraban un agravio el hecho de que hubiese colegios concertados del distrito casco antiguo de Sevilla en los que se había aumentado la ratio hasta 26 ó 27 alumnos, dejando al colegio elegido por ellos con únicamente 25 alumnos por unidad, con grave perjuicio para los menores solicitantes y para sus padres, los cuales estimaban que el hecho de ampliar la ratio únicamente para determinados centros escolares de dicho distrito, y para otros,



situados en la misma calle incluso, no se autorizara, era una decisión sin precedentes hasta el momento.

Como tercera alegación planteaban también que su preferencia era la de enseñanza religiosa concertada para sus hijos e hijas, en virtud de los derechos reconocidos en la Constitución Española, artículo 27.

Por todo ello, afirmaban que una solución razonable, ponderada y amparada en la normativa reguladora de la escolarización, sería la ampliación de la ratio en ese colegio hasta 27 alumnos por aula, igual que se había hecho en un colegio aledaño, sobre todo si se tenía en cuenta que era la solución que se adoptó en el anterior curso escolar 2012-13, en el que la decisión de ampliar la ratio fue para todo el distrito casco antiguo de la ciudad, y fundamentalmente adelantándose a que no pudiesen ser probados todos los casos de fraudes detectados. Esta decisión, además, contaba con el respaldo del propio centro escolar.

Finalmente, la Administración nos informó que el asunto se había resuelto satisfactoriamente, tras las modificaciones producidas en la originaria resolución de admisión, a raíz de la estimación parcial de las reclamaciones interpuestas al procedimiento.

Otro expediente que merece ser analizado es la **queja 13/3871** formulada por los padres de un menor al que se le había denegado por ausencia de vacantes la plaza escolar solicitada en un centro concertado, para cursar estudios de 4º de Educación primaria. No obstante, denunciaban los interesados que tres alumnos igualmente solicitantes de plaza en ese nivel educativo, habían sido admitidos sin que constase la existencia de vacantes.

En reiterados escritos los comparecientes habían puesto en conocimiento del Servicio de Inspección de la Delegación Territorial competente la situación para que se acordase la escolarización de su menor hijo, habida cuenta que al mismo colegio accedieron otros sin un preferente mejor derecho. No obstante, cuantos escritos a tal efecto habían sido presentados, no habían merecido, hasta el día de la fecha de interposición de la queja, respuesta o resolución alguna por parte de la Administración.

Consecuentemente, la queja alcanzaba una doble vertiente, por una parte, la falta de expresa resolución de las solicitudes cursadas, y por otra parte, la eventual arbitrariedad exhibida por el Servicio de Inspección de la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte, al ordenar la escolarización de otros alumnos en el mismo centro y en el mismo curso por el que optó el hijo de los reclamantes, sin que constase o se hubiese justificado el motivo de dicho tratamiento diferenciado.

Así, se cuidaban de aclarar los comparecientes que no pretendían irrogar daños a terceros alumnos ya escolarizados, aún cuando ello sea consecuencia de actuaciones irregulares -afirmaban-, por lo que estimaban que era de aplicación la doctrina establecida por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo en Sevilla del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que sentaba que no se trata de rebaremar ahora a aquellos escolares que fueron admitidos en el colegio, posiblemente menoscabando la preferencia de otros aspirantes. No es el caso de hacerlos salir del centro docente donde empezaron sus estudios y al que están aclimatados, pues supondría causarles un perjuicio antijurídico.

Por ello formulaban queja contra la actuación del Servicio de Inspección de la Delegación Territorial en cuestión, a fin de que, en su día, tras la oportuna investigación, se

propusiera y formulase sugerencia, para que resolviese conforme a la Ley los escritos presentados por los interesados, denunciando la arbitrariedad descrita.

Tras admitirse la queja a trámite y solicitar el preceptivo informe al órgano administrativo, se recibió una comunicación de los interesados, posteriormente refrendada por la propia Administración, por la que se deducía que el problema se había solucionado, habiéndose admitido a su hijo en el colegio elegido.

Un caso peculiar que se ha planteado en varias quejas recibidas, es el que se denuncia la denegación de plaza de forma indebida por parte de la Administración educativa, en base a una interpretación, cuanto menos errónea, realizada por la Consejería de Educación, Cultura y Deporte a la hora de listar al alumnado que debe participar en un sorteo para la asignación de plazas.

Es interesante mencionar esta cuestión porque da lugar a interpretaciones contradictorias entre los afectados y la Administración educativa. Como ejemplo, analizamos la **queja 13/3020** en la que la interesada nos planteaba que, tras solicitar una plaza para su hijo en 1º de Educación infantil en un centro educativo de la provincia de Cádiz, le fue denegada junto a otros 15 solicitantes que, por empate a puntos en el baremo, tuvieron que acudir al sorteo.

La interesada formuló recurso de alzada contra la resolución de ese procedimiento de admisión del alumnado ya que, con anterioridad a la publicación del listado de admitidos del colegio en cuestión, fue informada cómo se había ordenado alfabéticamente al alumnado que participaría en el sorteo público, considerando la reclamante que el centro educativo había cometido un error, al ordenarlo por la letra "D" de la preposición del primer apellido, en lugar de por la letra de dicho apellido. Al no obtener respuesta, se consideraba en una situación de absoluta indefensión, por lo que solicitaba nuestra intervención.

En este sentido, estimaba la interesada que el error en la elaboración alfabética de las listas de alumnos previa a la aplicación del resultado del sorteo público era evidente, ya que, de forma meridianamente clara, la ortografía española de la Real Academia de la Lengua en su edición 2010 (Capítulo VII, punto 2.4. "Alfabetización de Antropónimos", Anexo VI), dice textualmente:

«Para alfabetizar correctamente los apellidos españoles hay que atender a las siguientes consideraciones: cuando el primer apellido esté encabezado por preposición más artículo, estos elementos no se tienen en cuenta en la alfabetización, por lo que se escribirán en minúscula tras el nombre de pila. Información adicional. Al cumplimentar formularios, los apellidos encabezados con preposición, artículo o con ambos, deben escribirse juntos en el campo correspondiente, sin dislocarlos. Posteriormente, si los datos del formulario han de alfabetizarse, las preposiciones y artículos que forma parte del primer apellido no se tendrán en cuenta en el proceso».

Además decía la reclamante, la Resolución de 3 de marzo de 2004 de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, en su anexo III (B.O.E. 65 de 16 de marzo), da instrucciones en el mismo sentido para anotación en el Registro Central de Personal.

A su vez, continuaba exponiendo, el Decreto 40/2011 no establece en ningún momento que haya que ordenar a los solicitantes alfabéticamente hasta el momento en que se vaya a aplicar el sorteo público a los que estén en situación de empate a puntos, por lo

que no cabía presentar recurso por su parte, ni en el colegio ni en la Delegación Territorial, hasta la publicación de las listas resultantes de aplicar el sorteo. Es decir, que como la lista de alumnos baremados no está ordenada alfabéticamente, difícilmente puede ser recurrida en el momento de su publicación, como pretendía hacer ver la Administración para considerar, en todo caso, el recurso de esta madre presentado fuera de plazo.

Por otra parte, alegaba que la inscripción de su hijo se realizó en formulario de solicitud de forma correcta, conforme la norma de la ortografía española antes reseñada. Y matizaba esta madre que en la totalidad del Estado español se sigue la norma de la Real Academia Española en todos los trámites y actos de la Administración pública, por lo que consideraba que la Delegación Territorial de Educación de Cádiz no debía ser una excepción. Por ello, solicitaba al órgano competente que acordase alterar el listado efectuado erróneamente por dicha Delegación, modificándolo en el sentido de incluir a su hijo por la primera letra de su primer apellido, y no por la letra “D” de la preposición, tal y como establece la norma en vigor de la Real Academia de la Lengua, en cuyo caso su hijo hubiese obtenido plaza en el centro elegido entre las vacantes sorteadas.

Tras admitirse la queja a trámite, la Administración educativa nos informó que la ordenación alfabética llevada a cabo en este caso era la correcta, pronunciándose en igual sentido en la resolución dictada en base al recurso de alzada e igualmente aclaraba que si se hubiese ordenado el nombre y apellidos del menor por la primera letra del primer apellido, como pretendía la familia, tampoco hubiera podido obtener plaza su hijo en el centro solicitado.

Para finalizar este relato de quejas en las que se ponen de manifiesto la existencia de irregularidades en los procesos de escolarización, hemos de indicar que no todos los casos pueden resolverse satisfactoriamente, pues, por el contrario, en otras quejas estas pretensiones no prosperan, como ocurrió en el tema suscitado en la **queja 13/3034**, presentada por una madre de familia que reclamaba contra la denegación de plaza para su hijo en un centro público de un municipio de Málaga, y denunciaba la existencia de irregularidades documentales en solicitantes admitidos.

Al respecto, afirmaba tener constancia de que habían conseguido plaza menores a los que no les correspondían, porque se habían empadronado en viviendas que no eran su residencia habitual. Incluso exponía que había familias en las que sólo se había empadronado uno de los progenitores con el menor, manteniéndose el otro progenitor en la vivienda habitual. Continuaba denunciando que también había padres que modificaron el padrón días antes de la solicitud de escolarización, y ante ello se preguntaba por qué no se investigaba la antigüedad del padrón de habitantes, lo cual podría aclarar muchos datos de estas prácticas.

La interesada manifestaba su disconformidad con que su hijo, correspondiéndole el centro público elegido, tuviese que ir a otro centro por los engaños de algunos padres.

Tras recepcionar el informe interesado a la Administración, en el mismo, se nos indicaba que desde el Servicio de Planificación y Escolarización de la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Málaga, no se tiene constancia de las presuntas irregularidades que se citaban en el escrito de queja, a la vez que se informaba de que el Decreto 40/2011 no tenía en consideración la antigüedad en el empadronamiento, como pretendía la interesada tener en cuenta.

Desde la Asesoría jurídica de dicha Delegación Territorial también nos informaron que la persona interesada había presentado reclamación contra la lista definitiva

del alumnado admitido, que fue objeto de resolución en la que se fundamentaban y aclaraban los aspectos reiterados en la queja de referencia y de los cuales nos trasladaban los siguientes: En lo referente a la creencia de que existían irregularidades en los documentos aportados por los demás solicitantes, contestaban diciendo que no era posible considerar su petición por no haber concretado las mismas, y que, además, y en todo caso, debía tenerse en cuenta que la revisión solicitada ya había sido realizada por los distintos centros escolares.

Al hilo de ello, recordaban lo dispuesto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local que establece, en su artículo 16: «El Padrón Municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un domicilio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo. Las certificaciones que de dichos datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos».

Asimismo, respecto a la solicitud de la reclamante sobre que se investigase el domicilio fiscal y así se comprobase que fuera coincidente con la residencia habitual que había fijado en el Ayuntamiento de la localidad, argumentaba la Administración la existencia de excepciones por las que el domicilio fiscal no es coincidente con la residencia habitual. Así, para personas físicas que desarrollan principalmente actividades económicas, la Administración tributaria podría considerar como domicilio fiscal el lugar donde estuviera efectivamente centralizada la gestión administrativa y la dirección de las actividades desarrolladas.

En todo caso, afirmaban que la competencia para comprobar el lugar de residencia de las personas físicas, y su coincidencia con el domicilio fiscal, o la verificación de la existencia o no de excepciones como las precitadas anteriormente, era de los Ayuntamientos, no así de las Delegaciones Territoriales de Educación, Cultura y Deporte, como así se establece en el artículo 17 de la ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, donde se determina que: «La formación, mantenimiento, revisión y custodia del Padrón Municipal corresponde al Ayuntamiento. Los Ayuntamientos realizarán las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizadas sus padrones de modo que los datos contenidos en estos concuerden con la realidad».

Tampoco fueron estimados los recursos presentados por comisión de fraudes en la **queja 13/5482** formulada por una madre que mostraba su discrepancia con la no admisión de su hijo en un centro de la provincia de Jaén, entendiendo que se había vulnerado su derecho. Basaba sus afirmaciones en que, una vez finalizado el proceso de baremación, su hijo quedó el primero de la lista de los alumnos no admitidos. Ante ello, manifestaba su certeza de que alguno de los admitidos habían conseguido una puntuación superior a la que le correspondería por haber alegado domicilios familiares que no se correspondían con los domicilios reales.

De esta forma, había planteado su escrito de reclamación contra las listas definitivas, solicitando se revisase la documentación aportada para verificar la puntuación otorgada por proximidad del domicilio familiar. Y para que no quedara en una mera protesta genérica, denunció específicamente el caso de un escolar aportando para ello una Nota Simple del Registro de la Propiedad del municipio, acreditativa de que sus padres eran propietarios de una vivienda situada en otra dirección, en tanto que el domicilio alegado en el proceso de escolarización era una vivienda situada en la zona del colegio que era propiedad de una tía de la familia, de lo que también aportaba prueba documental.

Alegaba la interesada, pues, que se habían aportado datos inexactos o falsos del domicilio para conseguir una puntuación que dejaba a su hijo sin plaza en un centro en el que tenía mejor derecho.

La Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Jaén, tras la denuncia, solicitó la colaboración del Ayuntamiento correspondiente para que, a través de la Policía Local, informara sobre el domicilio alegado por los representantes legales del alumno objeto de reclamación. Tras las averiguaciones oportunas de la Policía, se informó a la Delegación Territorial de Educación que el menor denunciado vivía de manera continuada en otro domicilio distinto al consignado en su solicitud de plaza escolar, de lo que, a juicio de la reclamante, se desprende la evidencia de que se había falseado la documentación aportada en el proceso de escolarización.

Puesto de manifiesto el expediente a los padres del escolar, ya en el mes de septiembre, éstos presentaron alegaciones aportando certificados de convivencia y residencia expedidos por el Ayuntamiento, según los cuales el domicilio familiar se encontraba en la calle alegada en la solicitud de plaza. Sobre esta secuencia de hechos y sin ningún elemento de juicio más, la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Jaén resolvió desestimando la reclamación de la interesada. Todo ello, según insistía la interesada, sin intentar aclarar ningún extremo de las evidentes contradicciones en que el Ayuntamiento en cuestión y su Policía Local aparentemente incurrían.

Por todas estas circunstancias, denunciaba que en la resolución dictada la Delegación Territorial de Educación de Jaén había hecho dejación de sus funciones, puesto que no había pretendido resolver las claras contradicciones existentes que ocultaban la realidad material de los hechos.

Su denuncia, añadía, la corroboraba el hecho incuestionable de que, aunque en septiembre el domicilio familiar del escolar admitido fuese el alegado en la solicitud de escolarización, lo cierto era que no lo fue en el momento en que estaba abierto el plazo para la presentación de solicitudes. El informe de la Policía Local era terminante en este aspecto.

Y finalizaba manifestando que aunque pudiera oponerse que el domicilio que figura en el Padrón Municipal de habitantes era el mismo que se alegó en la documentación de escolarización, se trataría de un mero “domicilio de conveniencia” en fraude de ley, que en ningún caso llegó a ser de hecho el domicilio familiar, sino uno ficticio fijado en el de un familiar cuya ubicación geográfica aportaba ventajas de escolarización, y que se declaró exclusivamente para alterar de forma injusta el resultado del proceso legal de asignación de plazas escolares.

Por todo ello, en atención a que una remisión a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en un tema como este significaba en palabras de la reclamante *“una remisión a la nada, porque no hay Tribunal que pueda resolver un niño a su infancia para que vuelva a hincar sus primeros pasos en el proceso educativo y de socialización”*, solicitaba la admisión a trámite de su queja para que se realizasen las aclaraciones necesarias, de forma que su hijo, en primer lugar en lista de espera de vacantes, fuera admitido en el centro que le correspondía.

Tras solicitar informe a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Jaén, dicho organismo nos indicó que de la documentación obrante en el expediente, entre otra, certificado de empadronamiento así como certificados de residencia y convivencia, quedaba acreditado que el domicilio aportado en la solicitud por la familia

denunciada era el domicilio familiar real, y que, por tanto, el proceso de escolarización se había llevado a cabo correctamente de acuerdo con las normas reguladoras del mismo.

A la vista del contenido de dicho informe, y tras llevarse a cabo las actuaciones precisas en orden a investigar los hechos denunciados por la interesada, con el resultado antes indicado, basando la Administración su afirmación en la documentación recopilada, no pudimos por más que dar por concluidas nuestras actuaciones remitiendo a la reclamante a la vía jurisdiccional competente.

En relación con estas cuestiones que estamos analizando, hemos de resaltar una novedad instaurada el pasado proceso de escolarización del curso 2012-13, cual fue la aplicación rigurosa de la “penalización” establecida en el artículo 50.4 del Decreto 40/2011, de 22 de febrero, a aquellos que cometieren fraudes durante el proceso de admisión de sus hijos e hijas, pues no sólo perdieron los puntos relativos a la baremación del dato incorrecto que se consignase, como siempre fue, sino la totalidad de los derechos de prioridad que pudieran corresponderles.

Esto ha supuesto para algunos solicitantes la comprobación de la aplicación taxativa de este mandato legal, dándose finalmente cumplimiento, y aceptación, a una Sugerencia que esta Defensoría había venido casi “exigiendo” desde hacía mucho tiempo a la Consejería de Educación.

Lo curioso es que no hay quejas sobre ello, aunque si, evidentemente, un buen número de afectados por esta aplicación legal, como se comprueba en cada resolución estimatoria de los recursos de alzada por denuncia de irregularidad, a las que tenemos acceso, y ello puede ser sencillamente porque los que cometen fraudes ya saben a lo que se exponen, y sería un despropósito que se quejaran por vulneración de derechos.

Esperamos que la estricta aplicación de estos preceptos siga siendo en adelante, y cada vez más, un elemento disuasorio para la comisión de fraudes en los próximos procesos de escolarización del alumnado, y ello contribuya a que continúe disminuyendo progresivamente este tipo de prácticas, y por tanto, la conflictividad en estos procedimientos.

Pues un tema concadena otro, ya que si las irregularidades no son descubiertas y atajadas, las familias que ven cómo sus hijos se quedan sin plaza escolar en el centro elegido, manifestarán su disconformidad y pedirán aumentos de ratio para poder conseguir una solución a los problemas de escolarización de sus hijos, petición que, al no ser autorizada, ocasionará una mayor conflictividad y un mayor número de quejas, reclamaciones y recursos ante la denegación de esos aumentos de ratio por parte de la Administración.

Por ello, esta cuestión sigue siendo, un año mas, un tema recurrente de casi todos los interesados en queja a la hora de reclamar contra la denegación de la plaza educativa solicitada, bien como pretensión principal, bien como subsidiaria, siendo alegación común en todos los casos la falta de entendimiento de esas decisiones administrativas. Igualmente suelen alegar los afectados que los incrementos de la ratio no conllevan gasto público, y máxime cuando normalmente vienen avaladas por los órganos directivos de los centros afectados, e incluso a veces por las asociaciones de padres y madres.

Por supuesto, a juicio de los peticionarios, los aumentos de ratio no afectan a la calidad de la enseñanza impartida, y lo entienden como la solución mas favorable para acabar con la problemática existente todos los años en muchas familias andaluzas.

Los defensores de las autorizaciones de aumentos de ratio igualmente consideran que con ellas el derecho a la libre elección de centro sería mucho más efectivo, pues no sería sólo un derecho legislado, sino una realidad tangible, además de suponer la mejor forma acabar con las situaciones de fraudes e irregularidades, al abrir una amplia disponibilidad para poder escolarizar a los hijos e hijas en el centro de elección, y por consiguiente, a los hermanos juntos en un mismo colegio sin necesidad de urdir picaresca alguna.

Por otro lado, este año 2013, además de los siempre motivos alegados del derecho a la libre elección de centro, el derecho a una Educación religiosa y el derecho a los hermanos a estudiar juntos, como hemos indicado, también se ha manifestado por un número destacado de denunciante el incumplimiento de la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía del artículo 2 del Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.

Este precepto establece que las Administraciones educativas podrán ampliar hasta un 20 por ciento el número máximo de alumnos por unidad establecido en el artículo 157.1.a) de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, para la Educación primaria y Educación secundaria obligatoria. Por tanto, esta norma es de aplicación, tanto para los centros públicos como para los privados concertados.

La ciudadanía viene a interpretar esta regulación jurídica como un mandato legal que recae sobre las Comunidades Autónomas, como una obligación de aumentar la ratio en todos los centros en los que la demanda supere a la oferta de plazas. Sin embargo, desde esta Defensoría entendemos, en la misma línea con lo que hemos venido propugnando siempre, que aunque se debe tener en cuenta en algunos casos concretos la conveniencia de incrementar la ratio por razones de escolarización en determinadas zonas, que no en centros aislados, la redacción dada a la cuestión por el Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo no ofrece lugar a dudas, al utilizar el término «podrán», es decir, que lo que regula es una decisión potestativa para las Consejerías de Educación autonómicas.

En conclusión, esa norma estatal no establece un imperativo legal dirigido a las Comunidades Autónomas para su obligado cumplimiento, sino que deja abierta la posibilidad legal de hacer efectivo, o no, aumentos de ratio en función de decisiones basadas en la discrecionalidad de cada Administración periférica.

Sobre esta cuestión, comentamos la **queja 13/2881** presentada por nueve familias que solicitaban una respuesta positiva a la denegación de las plazas solicitadas para sus respectivos hijos e hijas para iniciar sus estudios de Educación primaria. Al respecto, habían pedido aumento de ratio para solucionar esta situación sobrevenida en el centro, debido al inusual incremento de solicitudes, un total de 93 para el curso 2013-14 de las cuales solo podían cubrirse 75, que eran las plazas ofertadas.

Cabía destacar la excepcionalidad de este curso, pues en los 45 años de historia del centro, era la primera vez que esto ocurría. Históricamente y sin excepción el alumnado que había cursado en el mismo el ciclo de Educación infantil (aproximadamente 50 alumnos), habían pasado a Educación primaria sin problemas ya que la demanda estaba acorde a la oferta.

Las personas interesadas creían que este año, por un incremento puntual de la natalidad en 2007, así como por otras causas aleatorias que desconocían, se había producido una circunstancia especial que afectaba a ese distrito de la capital.

Desde el respeto a las normas que rigen los procedimientos de escolarización, según exponían, estimaban que un sorteo no debía decidir la vida de unos menores, y más cuando no existían igualdad de condiciones entre los que optaban a una plaza en el centro en cuestión que venían de otros colegios, en los cuales se quedarían, si el sorteo nos les fuera favorable al cambio. Por el contrario sus hijos e hijas se veían abocados a cambiar de vida, que no querían ni habían solicitado.

Por ello, estas nueve familias solicitaban, teniendo en cuenta que era el propio centro el que les proponía como medida puntual y excepcional para solucionar este problema que esos niños se quedasen en su mismo colegio, aumentando el número de alumnos por clase en tres más, y asumiendo además los costes que este proceso pudiera provocar, requerían de esta Institución su mediación ante la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, para que los intereses de estos menores fuesen velados y respetados.

En consecuencia con ello, pretendían que la intervención de esta Institución ante la Administración educativa fuera conseguir que se autorizase el aumento de la ratio de 1º de primaria de la escuela infantil en cuestión, dadas las circunstancias concurrentes, de forma que así quedase solucionado el problema de escolarización de sus hijos e hijas para el próximo curso escolar 2012-13.

La queja se admitió a trámite, y tras nuestras actuaciones, la Administración finalmente autorizó que todos estos menores pudieran continuar sus estudios de 1º de primaria en el mismo centro en el que habían estado cursando la etapa de Educación Infantil, como era su deseo.

Para finalizar esta cuestión, vamos a detenernos ya en analizar siquiera someramente la **queja 13/5210**, en la que se acepta la pretensión aunque con una solución intermedia aceptable para todas partes. En efecto, la madre de un menor se quejaba de la denegación de la plaza solicitada para su hijo en un colegio privado sostenidos con fondos públicos de Sevilla, asignándole otra en un centro muy alejado de su domicilio, a pesar de no haberlo solicitado.

En el colegio que había elegido en primera opción estaban escolarizados sus tres primos hermanos, que vivían en el mismo edificio que el, y que, cuyos padres al llevar a sus hijos llevaría también a su sobrino, por cuanto que la interesada tenía un horario de trabajo totalmente incompatible con las horas de llevada y recogida de su hijo al centro, y como además tenía otra hija de siete meses a la que la abuela materna se encargaba de llevar a la guardería, su hijo si se escolarizaba en el colegio asignado, ubicado a mas de 45 minutos de camino de su domicilio, tendría que realizar el trayecto andando con tan solo tres años de edad.

Pero es que, además, había tenido lugar en la familia una circunstancia sobrevenida, cual era que el otro progenitor se encontraba trabajando fuera de la Península Ibérica, por lo que las circunstancias familiares habían sufrido una variación fundamental ya que, sin ser familia monoparental, la interesada estaba afectada por igual problemática que rodea a una familia de este tipo, sobre todo en el hecho de estar sola y no poder contar con ninguna ayuda por parte del marido en la llevanza y recogida escolar de los hijos, y sin embargo, no poder beneficiarse de la discriminación positiva que suponía una mayor baremación por familia monoparental.

En la tesitura que se encontraba esta madre, el dilema era, o no escolarizar al niño en ningún colegio y dejarlo en la guardería donde había estado hasta ahora, o dejar de trabajar ella. Ambas decisiones llevaban consigo la renuncia a dos derechos fundamentales



reconocidos en la Constitución y en el Estatuto de Andalucía: el Derecho al trabajo y el Derecho a la educación. Por ello, trataba de agotar todas las posibilidades de no tener que renunciar a ninguno de esos dos derechos, solicitando la intervención del Defensor del Pueblo Andaluz.

Como no hubo forma de poder conseguir la admisión del hijo mayor en el colegio concertado que había solicitado, se autorizó, dadas las circunstancias personales y familiares sobrevenidas, el ingreso del menor en otro colegio del distrito centro de Sevilla solicitado por la interesada en segunda opción, que estaba considerablemente más cercano a su domicilio.

Para finalizar este punto, no podemos dejar de hacer siquiera un breve comentario de las consecuencias que estas anteriores cuestiones tienen en el proceso de escolarización del alumnado. Así pues, ante las denegaciones de plaza, tras la imposibilidad de conseguir que los hijos estudien en los centros elegidos, que los hermanos estén escolarizados en el mismo colegio, después de ver denegadas las peticiones de aumentos de ratio solicitados, etc, y en definitiva, tras expresar la disconformidad con las resoluciones administrativas dictadas en estos procesos de admisión con los correspondientes recursos, y llegado el punto de que la Administración dicta resolución que agota la vía administrativa, al ciudadano afectado le queda expedita la vía jurisdiccional.

Es aquí donde está el origen de otra fuente de conflictividad, en las quejas de las familias que en su día interpusieron recursos contenciosos-administrativos contra las resoluciones denegatorias de sus peticiones de plaza escolar, que se dirigen a esta Institución para expresar su disconformidad, no sólo con el fallo de las sentencias dictadas por los Tribunales -asunto en el que esta Defensoría no puede entrar por tratarse de cosa juzgada-, sino con el momento temporal en que se ejecutan las mismas, entendiendo los afectados que no es coherente con ningún principio educativo que en pleno curso escolar se proceda a pedir al Juzgado el cumplimiento de una sentencia que obliga a desescolarizar a menores de los centros en los que llevan varios años integrados.

En el año 2012, tal como se reflejó en el correspondiente Informe Anual, las peticiones que se recibieron en este sentido iban dirigidas a conseguir que, al menos, los menores pudieran continuar en el centro en cuestión hasta la finalización del curso en marcha, para no originar un mayor perjuicio al alumno al tener que dejar su colegio e integrarse en otro distinto en pleno curso escolar, algo que no ayudaba a mantener un óptimo rendimiento a los menores.

No obstante en el año 2013, las peticiones recibidas ya no han sido con el objetivo de suspender la ejecución de las sentencias hasta final de curso, -algo que las respectivas Delegaciones Territoriales han tenido ya en cuenta, en atención al bien de los menores-, sino que las familias, una vez conseguido ese objetivo, importante ciertamente, han extendido sus peticiones un poco más: conseguir la escolarización permanente de sus hijos o hijas en el centro en el que la sentencia firme les negaba la admisión, alegando el derecho a la reunificación de hermanos y el consiguiente aumento de ratio para ello.

Aún cuando en estas cuestiones no puede deducirse “per se” la existencia de irregularidades, sino de estricto cumplimiento de resoluciones judiciales que causan firmeza, y en las que realmente subyace la disconformidad del afectado con el resultado de un proceso judicial, no podemos obviar estas peticiones de unificación de hermanos, aunque nuestras actuaciones se limitan a dar traslado al órgano competente a nivel territorial de los hechos acaecidos en el caso y de las peticiones de los interesados en el sentido antes

expresado, para que se estudien por parte de la Administración la posibilidad de ser atendidas aumentando la ratio correspondiente, en interés superior del menor.

Los órganos periféricos de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte a los que nos hemos dirigido planteando estas peticiones han sido receptivos con las situaciones familiares que de ellas se desprendían, aunque en la mayor parte de los casos no han podido ser aceptadas, dado que la ampliación de ratios que normalmente ya se había producido, ofreciendo la Administración como alternativa la unificación de los hermanos en otro centro escolar en el que hubiesen plazas en los distintos niveles educativos requeridos.

En algún caso, no obstante, nos consta que se ha intentado por todos los medios solucionar el conflicto, ante lo cual no hemos podido por menos que manifestar a la Administración nuestro agradecimiento por haberse resuelto el problema familiar que subyacía en todo el asunto, y haberse solucionado una situación que ocasionaría, cuanto menos, un desarraigo escolar en los menores

### 2. 1. 3. Edificios Escolares.

En el ejercicio de 2013 hemos seguido recibiendo quejas en las que se ponía de manifiesto tanto la necesidad de construcción de nuevos centros educativos o la ampliación de los existentes, como intervenciones dirigidas al mantenimiento y la reparación de infraestructuras e instalaciones ya existentes. Como ya señalábamos en el Informe Anual precedente, dado el elevado número de centros docentes en Andalucía y la antigüedad de muchos de ellos, son continuas las demandas que en este sentido se vienen produciendo, de manera que las Administraciones competentes se encuentran con importantes dificultades para atender con rapidez y solvencia algunas intervenciones que resultan inaplazables.

Si bien es cierto que, en aquellos de los casos en los que se ha puesto de relieve la necesidad de construcción de nuevos centros escolares o su ampliación, la Administración educativa ha dado una respuesta diligente en cuanto a que se han creado y dotado todas las plazas que eran necesarias para garantizar el derecho a la educación en las etapas de escolarización obligatoria, no siempre la solución ofrecida ha sido del agrado de la comunidad educativa afectada.

Nos referimos con ello a que en muchas ocasiones, ante la insuficiencia presupuestaria para acometer grandes obras de infraestructuras, se ha debido de optar por la instalación de estructuras de uso temporal, es decir, por las conocidas como "caracolas". Además de que dichas estructuras, aun siendo aptas para el uso al que van destinadas, no reúnen todos los requisitos de construcción que impone la normativa aplicable a los edificios educativos, el mayor temor, a veces fundado en experiencias anteriores, es el que dicha temporalidad se prolongue más allá de lo inicialmente previsto, de manera que lo que viene a suplir una carencia en principio puntual, se convierte en una solución a largo plazo y, por lo tanto, en una prolongación en la escolarización en condiciones inadecuadas.

No obstante, ya nos hemos expresado en varias ocasiones el esfuerzo presupuestario realizado por las Administraciones educativas, siendo reflejo de ello la aprobación, en el mes de septiembre de 2011, del Plan de Oportunidades Laborales en Andalucía (Plan OLA), que venía a sustituir al Plan Mejor Escuela, cuya vigencia se había extinguido en el 2010. Dotado con un presupuesto inicial de doscientos millones de euros (200.000.000,00 €) que se destinarían a financiar el coste de los contratos de obras de construcción, ampliación, modernización, mejora y reforma de centros e infraestructuras

educativas, su vigencia se extendía hasta el 31 de diciembre de 2012, fecha en la que deberían estar concluidas las obras financiadas a cargo de dicho Plan.

Sin embargo, el mantenimiento de la situación de recesión económica durante 2012, circunstancia que no fueron previstas en el momento de aprobación del Plan, aconsejó la aprobación, ya en julio de ese año, del denominado Plan de Choque por el Empleo en Andalucía, incluyéndose en el mismo al Plan OLA, si bien con un aumento de 100 millones de euros más sobre la dotación inicial. Así mismo, se acordó ampliar hasta el 31 de diciembre de 2013 el período de ejecución de las actuaciones a realizar a cargo de dicho presupuesto, así como hasta junio de 2014 aquellas otras en las que existieran causas excepcionales que impidieran su finalización en ese plazo.

A falta de datos oficiales que puedan corroborar o, por el contrario, desmentir las noticias que vienen apareciendo en la prensa en los primeros días del mes de enero de 2014, lo cierto es que, según numerosos medios de comunicación, los datos con los que se cuentan hacen pensar en el escaso éxito del Plan desde el punto de vista de los objetivos que se mancaron, principalmente la creación de empleo y la mejora de las infraestructuras educativas.

En cuanto a este último extremo, dichos medios señalan los bajos porcentajes de ejecución –más o menos importantes según la provincia- de las obras e intervenciones programadas desde el inicio del Plan en el 2011, de manera que muchas de ellas no sólo es que no estuvieran concluidas en el mes de diciembre de 2013, como estaba previsto, sino que muchas otras ni siquiera habían dado comienzo.

A falta de datos oficiales, como decimos, hemos de considerar dichas informaciones con las debidas reservas, si bien es cierto que la ampliación del plazo de ejecución del plan hasta finales del 2014 por Acuerdo del Gobierno de la Junta de Andalucía de 10 de diciembre de 2013, hace pensar en que, ciertamente, el ritmo de las obras no ha sido el esperado.

#### *2.1.3.1 Instalaciones y construcciones de nuevos centros.*

A las dificultades presupuestarias con las que se encuentra la Administración educativa, en general, para acometer las obras de infraestructuras programadas, hay que añadir las dificultades financieras de algunas de las empresas adjudicatarias de las mismas, de modo que, en más de una ocasión, la imposibilidad de encontrar la financiación necesaria, ha retrasado o impedido la conclusión de las obras en los plazos previstos.

Ya comentábamos en el Informe Anual 2012 que la situación de crisis afectaba por igual a Administración y particulares, de modo que, en algunas ocasiones, la paralización de obras ya iniciadas se había producido por los retrasos con los que los organismos públicos contratantes estaban haciendo frente a las liquidaciones de las certificaciones correspondientes, así como que, en otros, el motivo de la paralización había sido la quiebra de la empresa a la que se adjudicó la construcción.

Esta situación, lamentablemente, es la misma que hemos venido observando durante el ejercicio de 2013, siendo ejemplo de ello las quejas que a continuación comentaremos.

No obstante, aludiremos en primer lugar, a la **queja 12/6755** y a la **queja 12/7018**, relacionadas ambas con la **queja 12/723**, que si bien fueron, en parte, expuestas

en el Informe del año anterior, en aquel momento estaban en plena tramitación y a la espera de la información que habíamos solicitado de la Administración competente.

Recordemos que en la **queja 12/723**, la persona interesada nos trasladaba su preocupación por el retraso que, según nos decía, estaba sufriendo la construcción de la 2ª fase de un CEIP de Dos Hermanas (Sevilla), resultando que en el curso 2011-12, el primer grupo que había pasado al primer curso de la Educación primaria había sido escolarizado en aulas prefabricadas, preocupando a los padres y madres que, debido a dicho retraso, tampoco las obras estuvieran terminadas para cuando diera comienzo del curso 2012-13, como así ocurrió.

Admitida la queja a trámite, solicitamos de la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Sevilla que, sin perjuicio de otras consideraciones que estimaran oportunas remitirnos, nos informaran, concretamente, de cuál era la planificación que se tenía prevista para la construcción de la segunda fase del centro docente en cuestión.

En cumplimiento de esta petición, se nos envió un informe al que adjuntaban fotocopia del Boletín Oficial de la Junta de Andalucía en el que se publicaba la contratación de las obras de ampliación del colegio, deduciéndose, por lo tanto de dicha información, que el asunto estaba en vías de solución por lo que, lógicamente, procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones informando de todo cuanto supimos a la interesada.

Sin embargo, si eso fue en el mes de abril de 2012, ya estando en el mes de diciembre siguiente los interesados en la **queja 12/6755** y **queja 12/7018**, respectivamente, se dirigían a esta Institución para poner en nuestro conocimiento que, a pesar de que con fecha 11 de julio de 2012, efectivamente, se había formalizado el contrato de construcción del señalado colegio, y que la misma había dado comienzo, en el momento en el que nos dirigían sus escritos las obras estaban paralizadas porque, según la empresa constructora, la Delegación Territorial de Sevilla no había liquidado las correspondientes certificaciones.

Su preocupación, y la del resto de afectados, una vez más, era la de que de no continuarse con las obras, tampoco esta vez estarían concluidas para el curso 2013-14.

Así pues, admitida la queja a trámite, en respuesta a nuestra solicitud de información, afortunadamente, desde la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Sevilla se nos indicó que, una vez que se había cancelado el contrato suscrito con la empresa adjudicataria de las obras, se había procedido a una nueva adjudicación de la obra que se había paralizado. La nueva empresa contratada ya había dado comienzo con los trabajos que estaban pendientes, habiéndose comprometido a finalizar las obras para el comienzo del curso 2013-14.

Entendiendo que, por lo tanto, el asunto por el que los interesados en los expedientes aludidos estaba en vías de solución, dimos por concluidas nuestras actuaciones, no habiendo vuelto a tener noticias de problema alguno y, suponiendo, por ello, que las obras se desarrollaron y concluyeron con normalidad.

Por su parte, circunstancias similares parecían ser las que se habían producido en la localidad almeriense de Serón, lo que dio lugar a la incoación de oficio de la **queja 12/6682**.

Así, pudimos conocer a través de la prensa local de Almería, que desde hacía ya varios meses se encontraban paralizadas las obras de construcción del nuevo colegio en la localidad señalada. Según argumentaba la empresa constructora a la que en su día fue

adjudicada la realización del proyecto de construcción del centro docente, el motivo de la paralización era el impago por parte de la Junta de Andalucía de las últimas certificaciones, de manera que, aunque hacía muy poco se le habían hecho efectivas las correspondientes a los meses de junio y julio anteriores, estándose en el mes de noviembre de 2012, aún se le adeudaba unos 104.000€.

Por su parte, la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Almería y la Gerencia Provincial del Ente Público de Infraestructuras y Servicios Educativos de esa misma capital señalaban que, no se les debía más de 66.000 €, considerando, además, que dicha cantidad era insignificante en relación al montante total de la obra, que ascendía a 1.500.000 €, aproximadamente, habiendo sido realizados los pagos correspondientes de manera regular.

Así mismo, el propio Ayuntamiento había instado a las partes implicadas a resolver el problema, ya que la Corporación municipal es la que de sus arcas estaba haciendo frente al pago del alquiler de los terrenos donde se habían tenido que ubicar las aulas prefabricadas que acogían al alumnado mientras se realizaban las obras.

La cuestión era que los afectados, representados por la Asociación de Madres y Padres de Alumnos, manifestaban encontrarse impotentes ante el cruce de acusaciones sin que ninguna de las partes pusiera fin a la disputa y se finalizaran unas obras que deberían haberse concluido en el mes de septiembre. En palabras de su representante, el mantener a los niños y niñas en esas precarias condiciones atentaba directamente a su derecho a una Educación de calidad, puesto que no contaban con las instalaciones necesarias para desarrollar sus actividades deportivas (tenían que desplazarse por un tramo de carretera hasta instalaciones deportivas municipales), así como que carecían de cualquier espacio destinado a actividades colectivas.

Por esta razón, al objeto de poder conocer con mayor profundidad el problema señalado y, en su caso, requerir a la Administración competente para que adoptaran las medidas oportunas en orden a su resolución, incoamos el correspondiente expediente de oficio.

Si como consecuencia de ello nuestra solicitud de información fue formulada a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Almería a finales del mes de noviembre de 2012, tras sucesivos reiteros, no fue hasta enero de 2013 cuando recibimos la correspondiente respuesta, donde se justificaba la tardanza en su elaboración, puesto que quedaba de manifiesto que desde que se produjera el inicio de las obras, el 3 de enero de 2011, no habían dejado de ocurrir incidentes que retrasaban la conclusión del proyecto.

Según podíamos leer en el informe administrativo, durante la ejecución de las obras ocurrían sucesivas incidencias, algunas de ellas relativas a la propia ejecución, lo que había conducido, en un principio, a la ampliación del plazo de terminación. En general, se apreciaba una ralentización de los trabajos con escaso ritmo de producción, lo que llevó, así mismo, a solicitar a la empresa la actualización de la programación de trabajo por entender la dirección de las obras que la inicialmente propuesta era inviable, y con objeto de estudiar alternativas para regularizar tanto el planning como la fecha de terminación y recuperar la demora acumulada.

Además de todo ello, en agosto de 2012, se ponen de manifiesto los problemas financieros de la empresa, manifestando ésta tener dificultades para obtener la línea de crédito necesaria para continuar con las obras, sin que, por otra parte, ofreciera alternativa

alguna o reconociese formalmente su incapacidad para poder continuar con las obras hasta su conclusión.

En definitiva, una sucesión ininterrumpida de acontecimiento que ocasionaron, paralelamente, el que por parte de la Administración contratante se tuvieran que ir adoptando las medidas oportunas en orden a superar los distintos obstáculos que iban apareciendo.

Finalmente, y tras una, ni fácil ni pacífica liquidación con la empresa adjudicataria, se contrató, mediante el procedimiento adecuado, una nueva Unión Temporal de Empresas (UTE), la que continuaría hasta el final con la ejecución del proyecto de construcción del nuevo colegio “Miguel Zubeldía”, de Serón.

Dicha información, pues, justificaba que diéramos por concluido nuestro expediente de queja de oficio.

#### *2.1.3.2 Conservación y equipamiento.*

Sobre estos asunto, en primer lugar, comentaremos la **queja 12/5896**, de la que aunque fueron expuestos sus antecedentes, dejamos pendiente de relatar su conclusión en el Informe anterior.

Recordemos que en los últimos días del mes de octubre de 2012, aparecieron en la prensa numerosas noticias que se hacían eco de la preocupación expresada por el AMPA de un CEIP de Málaga, por el alarmante estado de deterioro en el que se encontraba el edificio que alberga a sus hijos e hijas. Si bien estas circunstancias no suponían ninguna novedad, lo que había colmado el vaso de la paciencia de los afectados era que hacía algunos días habían comenzado a desprenderse y caer cascotes en el patio, siendo providencial el que al haber ocurrido por la tarde, el centro escolar se encontraba desocupado, por lo que no hubo que lamentar daños personales.

Así describían algunas deficiencias que sufría el colegio: *“Grietas por las que cabe una pierna, puertas que no cierran, un gran desnivel en las pistas deportivas, azulejos que se caen en los baños, y que el muro exterior se encuentra en estado lamentable”*.

Según podíamos leer en los medios de comunicación, el edificio, de 35 años de antigüedad, está construido sobre terreno arcilloso, de manera que se producen corrimientos de tierra que, según parece, eran los que provocaban su profundo y continuo deterioro.

Pero el centro de la discordia entre las Administraciones educativas competentes, según se desprendía de las noticias, estaba en que, mientras que por parte del Ayuntamiento de Málaga se aseguraba que todos los años se invertían hasta 20.000€ en realizar labores de reparación y mantenimiento de las instalaciones, así como otros 120.000€ en actuaciones extraordinarias desde 2008, y que el problema residía en la estructura del edificio, por parte de la Delegación Territorial competente se argumentaba que el problema está en la falta de diligencia de la Corporación municipal en la realización de las obras de reparación y mantenimiento que les correspondía.

La cuestión estaba, además, en que ambos organismos fundamentaba sus respectivas argumentaciones en sendos informes técnicos, asegurando el Ayuntamiento que la Gerencia Municipal de Urbanismo confirmaba las anomalías por movimientos del plano de

apoyo, mientras que por parte de Delegación Territorial se manifestaba que los informes técnicos no mostraban que existiera ningún daño de carácter estructural.

Considerando, pues, la anterior información, de conformidad con el artículo 10 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, reguladora de esta Institución, y ante la posibilidad de que se estuvieran conculcando los derechos fundamentales establecidos en los artículos 15 y 27 de la Constitución (derecho a la integridad física y derecho a la Educación, respectivamente), así como los derechos reconocidos en los artículos 1.a, 112 y 122 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (derecho a una Educación de calidad y a la necesidad de contar con la infraestructura y medios materiales y humanos necesarios para su consecución en igualdad de condiciones) consideramos justificado iniciar, de oficio, una investigación para poder conocer la situación en la que se encontraba el centro educativo en cuestión y, en su caso, qué medidas se iban o se habían adoptado para solucionar los problemas señalados.

En respuesta, la Corporación municipal señalaba que tanto del informe técnico elaborado por el ISE-Andalucía en marzo de 2012, como del elaborado por parte de la Gerencia Municipal de Urbanismo en julio de ese mismo año, se derivaba que el problema radicaba en una cimentación inadecuada o insuficiente para el tipo de terreno en el que se ubicaba el colegio, lo que provocaba asentamientos diferenciales que venían produciéndose desde su construcción en 1976. Así, cualquier actuación que se llevara a cabo en relación a arreglar filtraciones, grietas, fisuras, carpintería que no cierra, desprendimientos de alicatados, desniveles en el suelo, etc., supondrían medidas paliativas que en ningún caso devolverían al centro las condiciones de seguridad y habitabilidad adecuadas a los usuarios, puesto que el problema, al tener este origen, provocaría que la evolución de los daños siempre fuera muy superior a cualquier respuesta de ese tipo que se pudiera dar, por muy rápida que fuera. Desde un punto de vista técnico, se podía afirmar que era imposible controlar las variaciones de volumen del terreno con el mantenimiento que la Consejería espera del Ayuntamiento.

Con esta última afirmación, se aludía a que por parte de la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Málaga, se insistía en que muchas de las respuestas a las demandas del centro eran de competencia municipal, aunque parecía ser que aunque el Ayuntamiento no se negara a llevarlas a cabo, consideraba que con ello se estaba “atacando” a las consecuencias y no a los motivos que producían el importante y grave deterioro que sufría el colegio en su conjunto.

Y sin que nuestra siguiente conclusión suponga ningún posicionamiento sobre el asunto, lo cierto es que parece que cierta razón había en la apreciación que del asunto hacía el Ayuntamiento, ya que lo último que nos fue informado por parte de la Delegación Territorial competente fue que, a la vista de un informe elaborado por el ISE-Andalucía en octubre de 2012, se había decidido la actuación de estabilización estructural con una programación presupuestaria de 300.000 €, lo que indicaba que sí había daño estructural que precisaba de una importante intervención.

Seguramente no sería la única intervención que se tendría que llevar a cabo, pero lo cierto era que, según parecía, se iba a atacar la raíz del problema, lo que esperamos que redunde en beneficio del alumnado.

También nos parece oportuno analizar la **queja 12/4017**, en la que, como veremos, dada la problemática que suscitaba, necesitó de la formulación de una Recomendación.

Relatemos los antecedentes. El interesado en el presente expediente de queja, miembro de la comunidad educativa del CEIP “Maestro Rogelio Fernández”, de Villanueva del Duque (Córdoba), se dirigió a la Institución para trasladarnos la preocupación del colectivo señalado por el estado de deterioro en el que se encontraban las instalaciones de dicho centro docente, así como por la carencia de algunas de ellas que se consideran necesarias para que el alumnado pudiera recibir su educación con unas mínimas condiciones de calidad.

Así mismo, nos trasladaba fotocopia de un escrito que había sido presentado por la directora del centro docente ante el Ayuntamiento de la localidad en el mes de diciembre de 2011, en el que se concretaban algunas de las actuaciones de reforma y mantenimiento que se consideraban más necesarias: carencia de zonas cubiertas que permitieran al alumnado salir al recreo y resguardarse del frío y la lluvia cuando esperan para entrar en sus aulas; salón de usos múltiples en el que no cabía ni la mitad del alumnado; pista polideportiva muy deteriorada; aulas de infantil y primaria llena de goteras; mobiliario de más de 30 años de uso y aseos necesitados de sustitución; Biblioteca sin calefacción ni conexión a Internet, entre otras.

Además de todo ello, aludían a que en la zona del fondo de los patios, antigua huerta, se inundaba hasta alcanzar el metro de profundidad (muy peligroso para los niños y niñas más pequeños), lo que había necesitado que desde hacía unos años, de forma permanente, el Ayuntamiento hubiera tenido que instalar una bomba con la que achicar el agua (diariamente en las épocas de lluvia) y dirigirla a la zona en la que existen desagües.

Admitida la queja a trámite, solicitamos formalmente la colaboración tanto de la Delegación Territorial de Córdoba, como de la Corporación municipal de Villanueva del Duque, requiriendo a ambas al efecto de que nos informaran de si, dentro del marco de sus respectivas competencias, se tenía previsto llevar a cabo algún tipo de actuación dirigida a mejorar el estado de las instalaciones del centro docente en cuestión y, si fuera el caso, calendario de actuaciones.

En respuesta a nuestra solicitud, por parte del Organismo autonómico se nos informó de los diferentes aspectos señalados por el interesado, de manera que, resumidamente, en cuanto a la carencia de zonas cubiertas, laboratorio de ciencias y aseos en el patio, nos indicaban que no existe norma constructiva que obligara a disponer de este tipo de instalaciones en los centros docentes; en cuanto al salón de usos múltiples, que no había de ser proyectado para dar cabida a todo el alumnado, sino teniendo en cuenta la tipología del centro; en cuanto a los problemas de conexión a internet en las aulas digitales, que se había procedido ya a su arreglo, y que en cuanto al mobiliario adecuado, nos indicaban las cantidades que habían sido invertidas desde el año 1999 a 2012. Por último, en cuanto a las pistas deportivas, zona del patio que se inundaba, goteras, humedades, sirena para casos de emergencia y zonas de almacenaje, señalaban que su instalación y mantenimiento correspondía al ámbito de competencias del Ayuntamiento.

Por su parte, desde el Ayuntamiento se nos indicó que las competencias que le correspondían son las de conservación y mantenimiento, motivo por el que se había llevado a cabo la reparación de la bomba para achicar agua de la zona del patio que se inunda y del timbre de sirena para avisos. Así mismo, nos indicaban que en el momento de emitirse el informe se estaba procediendo a reparar las goteras y humedades. Sin embargo, manifestaban no ser de su competencia cualquier tipo de actuación que supusiera construcción de instalaciones o compras de materiales, pese a los cual en alguna ocasión habían acometido intervenciones de este tipo, ascendiendo los costes anuales de



mantenimiento del centro docente a unos 25.000 euros a pesar de ser un municipio con tan solo 1.670 habitantes y un bajo presupuesto municipal.

De ambos informes dimos traslado al interesado para que, a la vista de su contenido, formulara cuantas alegaciones tuviera por convenientes, contestándonos con un escrito en el que insistía en las profundas carencias del centro, entendiéndose que, en definitiva, el obstáculo principal que existía para llevar a cabo todas las intervenciones necesarias, era la interpretación que cada una de las Administraciones competentes hacía de sus competencias, de manera que ni siquiera los padres y madres sabían a quién reclamar y pedir responsabilidades.

En relación al asunto que motiva la queja, vuelve a ponerse de manifiesto, una vez más, la obviedad de que para solucionar los problemas de infraestructuras de edificios con la antigüedad del centro docente afectado (30 años), ambas Administraciones – municipal y autonómica- han de proceder de manera conjunta a estudiar detenidamente las distintas demandas formuladas y decidir cuál de ellas ha de proceder a realizar las obras requeridas.

Y si bien es cierto que, en un principio, el reparto de competencias está perfectamente definido tanto en la Disposición Adicional decimoséptima de la Ley Orgánica 1/1990, de 2 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, que establece que «la conservación, el mantenimiento y la vigilancia de los edificios destinados a centros de Educación infantil de segundo ciclo, primaria o Educación especial dependientes de las Administraciones Educativas, corresponderán a los municipios respectivos», y en el Decreto 155/97, de 10 de junio, por el que se regula la cooperación de las entidades locales con la Administración de la Junta de Andalucía en materia educativa, cuyo artículo 6 indica que «corresponderá a los municipios la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios propios o dependientes de la Consejería de Educación, destinados íntegramente a centros de Educación infantil de segundo ciclo, Educación primaria y Educación especial», no son pocos los casos en los que, como en el presente, surgen conflictos entre ambas Administraciones en cuanto a la asunción de responsabilidades.

Asimismo, resulta necesario insistir en que las obras de conservación y mantenimiento serán de competencia municipal, siempre que éstas sean obras menores, mientras que compete a la Administración autonómica todas aquellas obras de conservación y mantenimiento que sean consideradas como obras mayores. Sin embargo, tampoco ha sido pacífica la interpretación de estos términos, habiendo sido el artículo 123 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, el que abordó en su momento esta cuestión, resultando que, de acuerdo con la clasificación de obras que recoge este precepto legal, parece claro que las obras de primer establecimiento, reforma y demolición son de competencia autonómica y que las obras de conservación y mantenimiento son de competencia municipal.

Ahora bien, aún podría plantearse cierta discrepancia desde el punto de vista competencial a la hora de determinar qué se entiende por reparación simple y gran reparación, resolviendo el legislador esta cuestión haciendo la distinción entre gran reparación y reparación simple, según afecte o no a la estructura del edificio, lo que, desde un punto de vista objetivo, en caso de conflicto, parece una cuestión más sencilla de determinar.

Pero independientemente de la complejidad que pueda suponer, en unas concretas circunstancias, el valorar desde el punto de vista competencial a cuál de las

Administraciones corresponde llevar a cabo las intervenciones que se reclaman, se ha de tener en cuenta que, en cualquiera de los casos, conforme a lo establecido en el artículo 103.1 de la Constitución, corresponde a las Administraciones Públicas servir con objetividad los intereses generales y actuar de acuerdo con los principios, entre otros, de eficacia y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

Así mismo, de acuerdo con el artículo 3.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, las Administraciones Públicas, en sus relaciones, se han de regir por el principio de cooperación y colaboración, y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos.

Por su parte, conforme al artículo 4 del mismo texto legal, en cuanto a los principios que han de regir en las relaciones interadministrativas, hemos de señalar los principios de lealtad institucional, la obligación de prestar la cooperación necesaria para el eficaz ejercicio de las competencias administrativas, solicitar y prestar asistencia cuando le es requerida por otra Administración para la ejecución de sus competencias, facilitar la información que se le requiera y, facilitar y contribuir a la toma de decisiones conjuntas en aquellos asuntos que así lo exijan en aras de una actividad administrativa más eficaz.

Así pues, teniendo en cuenta los hechos expuestos, esta Institución estimó la procedencia de dirimirnos en estos exactos términos tanto a la Delegación Territorial cordobesa, como al Ayuntamiento implicado, a los que se le formuló la siguiente **Recomendación:**

*“Que por parte de la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Córdoba y por parte del Ayuntamiento de Villanueva del Duque, se promuevan cuantos contactos sean necesarios para realizar el estudio conjunto de las cuestiones afectantes al CEIP “Maestro Rogelio Fernández”, procediéndose a determinar la prioridad de las intervenciones necesarias y un calendario de actuaciones, de manera que puedan verse realizadas las obras necesarias y subsanadas las deficiencias existentes.”*

En la respuesta a nuestra Resolución, por parte de la Corporación municipal, se nos indicó que han realizado todas las actuaciones de su competencia, e incluso que había asumido alguna más. Así mismo, nos indicaban que habían mantenido continuos contactos con la Delegación Territorial para subsanar las deficiencias que debía asumir dicho organismo.

En el momento de la emisión de la respuesta, añadía el informe, se estaba a la espera de la decisión del Gobierno Central en determinar las competencias municipales (refiriéndose al Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local), si bien el Ayuntamiento seguirá, mientras tanto, realizando las propias e intentando concertar reunión con el organismo autonómico señalado.

Por su parte, la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Córdoba, se nos informó de que, a cargo del Plan OLA, se había realizado el cambio integral de la instalación eléctrica del CEIP “Maestro Rogelio Fernández”, por un importe de 71.015,51 €.

Así mismo, nos indicaban que estaban dispuestos a realizar cuantas visitas de estudio de necesidades se les encomendaran, si bien no podían aumentar el tamaño del

salón de usos múltiples, no era obligatorio construir unos aseos exteriores y no podían mejorar el laboratorio porque no existe su previsión en Educación primaria.

Considerándose por nuestra parte, con satisfacción, la aceptación de nuestras Resoluciones y, comprobada la diligencia de las Administraciones en cuanto a adoptar muchas de las medidas correctoras que hacían falta, procedimos al archivo del expediente.

Por último, hacer constar lo actuado hasta el momento de redacción del presente Informe Anual en el expediente de **queja 13/1817**.

En el mes de enero de 2013, compareció ante esta Institución el Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Montillana (Granada), exponiéndonos que, como consecuencia de la última revisión técnica efectuada en la caldera de calefacción del CEIP “Félix Rodríguez de la Fuente”, de esa misma localidad, se habían puesto de manifiesto tanto los daños irreversibles que sufría aquella, como la insuficiente potencia de la misma para dar el servicio adecuado al tamaño actual del edificio, el cual había sido ampliado con respecto al original hace ya diez años.

Por ello, con fecha 16 de noviembre de 2012, según nos decía, dirigió a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Granada un escrito en el que solicitaba que por parte del personal técnico correspondiente se girara visita de inspección al objeto de constatar los daños referidos y la necesidad de sustituirla por una nueva, así como el estudio de la fórmula adecuada para acometer la necesaria inversión. Con posterioridad a dicho escrito, envió el informe emitido por el arquitecto técnico del Ayuntamiento en el que se detallaban las deficiencias detectadas y el riesgo de ruptura definitiva de la instalación, lo que podría provocar el cierre de las aulas.

Sin embargo, y sin haberse realizado la inspección solicitada a la Delegación Territorial, según nos indicaba, se recibió en el Ayuntamiento un escrito de aquel Organismo, de diciembre de 2012, en el que se le indicaba que las obras de mejoras y reparación que solicitaba eran de competencia municipal, respuesta con la que discrepaba la Corporación Municipal y, por ello, solicitaba la intervención del Defensor del Pueblo Andaluz.

Una vez estudiada la información que nos había sido facilitada, comprobamos que el fondo de la cuestión que se nos planteaba era la discrepancia entre la Corporación municipal y el Organismo autonómico a la hora de determinar cuál de ambas Administraciones era la competente en abordar las intervenciones que eran necesarias para solucionar el problema de la caldera instalada en el centro docente en cuestión.

Así mismo, habíamos de tener en cuenta que el artículo 11.3 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, reguladora de esta Institución, establece que no podrá presentar queja ante el Defensor del Pueblo Andaluz ninguna autoridad administrativa, en asuntos de su competencia, por lo que, en principio, y dado que el asunto expuesto podría afectar, precisamente, al ámbito de competencias del Ayuntamiento, no podría ser admitida a trámite la queja.

Sin embargo, considerando que la controversia competencial mantenida estaba impidiendo la solución de un problema que afectaba al alumnado del CEIP “Félix Rodríguez de la Fuente”, así como que por esta causa se pudiera estar conculcando el derecho fundamental a la Educación, establecido en el artículo 27 de la Constitución, así como los derechos reconocidos en los artículos 1.a, 112 y 122 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (derecho a una Educación de calidad y a la necesidad de contar con la

infraestructura y medios materiales necesarios para su consecución en igualdad de condiciones), de conformidad con el artículo 10 de nuestra Ley reguladora, consideramos justificado iniciar, de oficio, un expediente para poder conocer la situación en la que se encontraba la instalación de calefacción del centro educativo y, en su caso, las medidas que pudieran ser adoptadas al objeto de solucionar los problemas señalados.

De este modo, interesamos de la Delegación Territorial la emisión del preceptivo informe y, en respuesta, en abril de 2013, se nos informó de que, recibida y analizada en su día la comunicación del Ayuntamiento de Montillana, se constató que la caldera estaba en funcionamiento, por lo que la Delegación Territorial había determinado que la actuación de mejora y reparación solicitada era competencia municipal en función de lo establecido en el artículo 9.20 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, Disposición Adicional 15ª de la Ley Orgánica 2/2006, de Educación, artículo 171.1 de la Ley 17/2007, de Educación de Andalucía, y el artículo 6.1 del Decreto 155/1997, por el que se regula la cooperación de las entidades locales con la Administración de la Junta de Andalucía en materia educativa, entre otra normativa de igual aplicación.

Por nuestra parte, y a la vista del contenido de dicho informe, se consideró oportuno dar traslado del mismo al Ayuntamiento de Montillana para que nos indicara cuantas consideraciones tuviera por oportuna en orden a la resolución del expediente.

En contestación a nuestra solicitud, la Corporación municipal nos envió un escrito indicándonos que no se tenía constancia alguna ni de visita de inspección, ni de informe técnico elaborado por la Administración territorial sobre el estado de deterioro en el que se encontraba la caldera del colegio y que fundamentara la no necesidad de su sustitución. También nos referían que con fecha del día 30 de abril de 2013, el Ayuntamiento de Montillana, el presidente del AMPA y el director del centro docente en cuestión, solicitaron del mismo Organismo la celebración de una reunión conjunta para poder tratar el asunto, sin que hasta principios del mes de julio se hubiera obtenido respuesta alguna.

Teniendo en cuenta lo anterior, en agosto de 2013 acordamos solicitar de la Delegación Territorial un nuevo informe complementario en el que, concretamente, se nos aclarara la fecha y contenido de la inspección técnica a la que se aludía y, en su caso, copia del informe que se hubiera elaborado. Así mismo, decíamos, era necesario que se nos indicara si finalmente se había producido la reunión solicitada y las conclusiones a las que se hubiera llegado. Si por el contrario dicha reunión no se hubiera producido aún, señalábamos la conveniencia de que nos informaran de qué previsión se tenía al respecto de la celebración de la misma.

Pues bien, así las cosas, desde la Delegación Territorial se nos indicó que, constaba en el expediente informe técnico relativo al funcionamiento de la caldera de calefacción del centro emitido por el arquitecto técnico del Ayuntamiento, de diciembre de 2012, en el que se ponían de manifiesto ciertas deficiencias en la misma pero que en ningún momento se concluía que la caldera no estuviera en funcionamiento.

No obstante lo anterior, continua señalando el informe, y aún admitiendo las citadas deficiencias, la Delegación ya comunicó al Ayuntamiento de Montillana, mediante escrito de 17 de diciembre de 2012, que su mantenimiento y arreglo eran de su competencia, así como que el Alcalde había mantenido una reunión con el jefe de servicio de Planificación y Escolarización en las dependencias de dicho servicio para tratar del asunto. Sin embargo, nada se mencionaba en cuanto a la solicitud de audiencia formulada conjuntamente por parte de la Alcaldía, el AMPA y la dirección del centro docente afectado.

A la vista, pues, de lo que ahora nos señalaban, habíamos hacer notar, en primer lugar, que esta información, nada añadía a la que desde un principio nos había sido suministrada por el propio Alcalde de Montillana y que, precisamente, fundamentaba la presentación de su escrito de queja y la incoación de nuestra actuación de oficio.

Como al comienzo de la presente exposición ha quedado puesto de manifiesto, desde la Alcaldía, y en base al informe técnico al que hacía referencia la Delegación Territorial, se consideraba la necesidad de sustituir la caldera de calefacción, tanto por ser irreparables algunos de sus componentes, como por ser insuficiente para las dimensiones actuales del centro docente. Esto significaba, pues, que independientemente de la reparación que la instalación necesitaba para que el alumnado pudiera en ese momento proseguir con sus clases en unas mínimas condiciones de confortabilidad –y que de hecho fueron llevadas a cabo por el Ayuntamiento- era necesaria su sustitución, y era por ello por lo que la Corporación municipal le había solicitado, precisamente, que su personal técnico procediera a realizar una visita de inspección que constatará dicha necesidad, así como la cuantificación de la obra de inversión necesaria.

Del contenido de los dos informes que nos habían sido remitidos por la Delegación Territorial, lo que se ponía de manifiesto era que nunca se había realizado la visita de inspección y, por tanto, no existía ningún informe contradictorio al del técnico municipal que fundamentara las afirmaciones del Organismo autonómico en cuanto a que lo necesario eran obras de reparación y mantenimiento y no la sustitución de la instalación.

Para poder realizar dicha afirmación, por lo tanto, parecía del todo lógico que, en primer lugar, se comprobara por parte del ISE-Andalucía el estado en el que se encontraban las instalaciones y, una vez establecida qué intervención era la que se precisaba determinar, entonces, a cuál de las Administraciones correspondería llevarla a cabo.

El problema aquí suscitado no es novedoso, como ya hemos apuntado. En más de las ocasiones de las que deseáramos, preguntadas las Administraciones educativas competentes acerca de las cuestiones suscitadas en las quejas sobre infraestructuras resulta que, mientras que ambas se enfrasan en discusiones acerca de cuál de ellas ha de asumir las intervenciones que se demandan, el alumnado es el que espera que se de solución a su problema concreto. En el presente caso, a pesar de que había transcurrido casi un año desde la solicitud del Ayuntamiento, aún no se había concretado qué intervención era la necesaria y, por lo tanto, qué Administración era la que tenía que llevarla a cabo.

Ya cuando hemos comentado la queja 12/4017 –a la que nos remitimos para evitar reiteraciones innecesarias-, han quedado expuestos los argumentos legales en los que ha de fundamentarse la determinación del reparto competencial, de manera que parece del todo claro que, de acuerdo con la clasificación de obras que recoge la normativa aplicable, las obras de primer establecimiento, reforma y demolición son de competencia autonómica y que las obras de conservación y mantenimiento son de competencia municipal.

Así mismo, también hemos aludido en ese mismo expediente a que, independientemente de la complejidad que pueda suponer, en unas circunstancias concretas, establecer qué intervenciones corresponden a la Administración autonómica y cuales a la municipal, estas han de actuar, en sus relaciones, bajo los principios de eficacia, coordinación y colaboración, y en actuación, por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

Así pues, teniendo en cuenta los hechos expuestos, y los mismos argumentos antes analizados, se estimó la procedencia de formular a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Granada en la queja que relatamos las siguientes **Recomendaciones:**

*“1.- Que se adopten las medidas que sean necesarias en orden a que por parte del ISE-Andalucía se proceda a realizar visita de inspección al CEIP “Félix Rodríguez de la Fuente”, de Montillana, al objeto de conocer el estado en el que se encuentra la caldera de calefacción, elaborar el correspondiente informe técnico y determinar la intervención que se considere que es la necesaria en orden a su correcto funcionamiento.*

*2.- Que una vez realizadas las anteriores actuaciones, se promueva la celebración de la reunión solicitada, conjuntamente, por parte de la Alcaldía de Montillana, la Asociación de padres y alumnos y la Dirección del centro docente en orden a informar acerca de las conclusiones a las que se hubiera podido llegar y prestar, en su caso, la asistencia y ayudas que fueran necesarias para llevar a cabo las intervenciones que fueran pertinentes.”*

Dado lo reciente de la formulación de dicha Resolución, en la fecha en la que se redacta la presente Memoria aún no hemos obtenido la respuesta, de la que, sin duda, podremos dar cuenta en el próximo Informe Anual.

#### 2. 1. 4. Comunidad educativa.

El presente epígrafe de la Memoria está dedicado a describir las actuaciones realizadas por la Defensoría durante el año 2013 con ocasión de las quejas tramitadas, de oficio o a instancia de la ciudadanía, que hacen referencia a algunos de los sectores que conforman la Comunidad Educativa en nuestra Comunidad Autónoma.

Desde esta perspectiva, dentro de la Comunidad Educativa deben quedar englobados los problemas relativos al alumnado, al personal docente, a las Asociaciones de Madres y Padres y la propia Administración educativa, al ser todos ellos los verdaderos protagonistas de la vida educativa.

No obstante lo anterior, por razones de limitación de espacios de los asuntos que debemos tratar, en este ejercicio centraremos nuestro análisis en el alumnado y en la Administración educativa.

##### 2. 1. 4. 1. Alumnado: Convivencia en los centros escolares.

Si cualquier manifestación de violencia es absolutamente rechazable, mayor si cabe debe ser su repulsa cuando ésta se produce sobre niños y adolescentes. Si bien ha sido, principalmente en la anterior década, cuando se ha producido una mayor sensibilización y toma de conciencia de la importancia del problema de la violencia en las aulas, se puede decir que éste es un asunto tan antiguo y generalizado como la propia escuela.

La preocupación e interés por este tema se ha reforzado en el tiempo a través no sólo de procesos de investigación y estudio de este problema, sino sobre todo mediante la puesta en marcha y el impulso de programas educativos específicos dedicados a la prevención de este tipo de conductas y al tratamiento en el contexto escolar mediante el impulso y desarrollo de medidas e instrumentos de carácter educativo.

El afán por atender y atajar este problema, convirtiéndolo en uno de los ejes estratégicos de análisis e intervención en los centros, se ha visto plasmada, por un lado, en el interés por disponer de datos periódicos sobre la situación y evolución de este fenómeno, y por otro, en promover una serie de medidas y propuestas educativas, tales como programas de formación y asesoramiento del profesorado, creación de figuras internas en los centros escolares dedicadas a la mejora de la convivencia, renovación y actualización de los reglamentos internos de los centros para fijar reglas de convivencia conocidas por toda la comunidad, impulso de observatorios de la convivencia o la creación de protocolos para la identificación y tratamiento del bullying y ciberbullying.

Actualmente se considera que la violencia escolar, o violencia entre iguales, es una forma más en que se manifiesta la violencia. Si antes se consideraba que era un asunto del ámbito privado, hoy es una cuestión social. Se considera que el maltrato entre iguales atenta a los derechos de las víctimas y, en concreto, a su integridad física y psíquica. No es, por consiguiente, una cuestión privada, sino educativa y pública.

El maltrato entre iguales en ningún caso debe considerarse un tema carente de importancia, o como tradicionalmente se ha dicho "peleas de niños", sino, muy al contrario, este tipo de maltrato entre iguales es el establecimiento de una relación desigual en la que uno de los sujetos no está en condiciones de hacer valer sus derechos y por lo tanto se sitúa en un plano de inferioridad. Supone la ruptura de todos los beneficios educativos que comporta una relación horizontal, entre iguales, en la que se aprenden a llegar a consensos, a desarrollar normas para poder interactuar, etc. Además, esta relación conflictiva y desigual se establece en un contexto determinado -el contexto escolar- del que el alumno o la alumna no puede sustraerse puesto que es uno de los ámbitos en el que transcurre gran parte de su tiempo cotidiano, y en el que tiene que convivir con los demás, aprender y educarse.

Por tanto, es responsabilidad de todas las personas que conforman la comunidad educativa conocer estrategias para poder detectar e intervenir en la dinámica de los conflictos que se generan en el contexto escolar. No sólo deben ser enseñadas y entrenadas las personas adultas, sino también el amplio colectivo de compañeros y compañeras que son testigos de distintas formas de maltrato y que deben conocer cómo pueden ayudar.

El silencio, o no querer ver, es un cómplice importantísimo del acoso escolar que limita las posibilidades de intervención externa, por lo que la persona maltratada (el alumno o alumna en este caso) se ve llevada a un aislamiento en el que se refuerza su carácter de víctima. De ahí que denunciar el maltrato no pueda asociarse con ser acusador o chivato, sino con tratar de proteger los derechos humanos que le están siendo negados a la víctima.

Se entiende que el abordaje de este conflicto debe ser global y educativo, ya que es perjudicial y nocivo para todas las partes que integran el contexto escolar, y aunque será inevitable que se produzcan casos de violencia, es necesario que los centros educativos aprovechen estas situaciones no deseadas para poner en práctica con el alumnado, técnicas de resolución de conflictos y de convivencia que sean válidas y que pueda generalizar a otras situaciones a lo largo de su vida.

En resumen, este problema debe ser tratado no como una serie de conductas que se dan de forma aislada, sino como la expresión de conflictos de convivencia que afectan al desarrollo personal y social de los escolares y que tienen efecto tanto en el aprovechamiento académico como en la construcción de la personalidad y en la posterior integración social.

Todo cuanto decimos ha tenido como consecuencia que en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía se hayan ido dictando cuantas normas se han entendido necesarias en orden a establecer el marco legal en el que han de desenvolverse todos los programas y acciones necesarias para promover en los centros educativo la paz como acción colectiva e individual, saber convivir con los conflictos y detener, disminuir y en cualquier caso, prevenir las manifestaciones de violencia.

De este modo, la primera norma que vino a establecer la normativa reguladora para la mejora de la convivencia en el ámbito educativo fue el Decreto 19/2007, de 23 de enero, por el que se adoptan medidas para la promoción de la Cultura de Paz y la mejora de la convivencia en los centros educativos sostenidos con fondos públicos. Consecuencia de su aprobación, ha sido la Resolución de 26 de septiembre de 2007, de la Dirección General de Participación y Solidaridad en la Educación, por la que se acuerda dar publicidad a los protocolos de actuación que deben seguir los centros educativos ante supuestos de acoso escolar, agresión hacia el Profesorado o el Personal de Administración y Servicios, o maltrato infantil.

Sin embargo, tras la aprobación del Decreto 327/2010, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los Institutos de Educación Secundaria, quedaron derogados los Títulos II y III del Decreto 19/2007, por lo que se requería de un nuevo desarrollo normativo en el que se concretara el marco específico para la elaboración del plan de convivencia de los centros y la actualización de los protocolos de actuación que deben utilizarse ante supuestos de acoso escolar, agresión hacia el profesorado o el personal de administración y servicios, o maltrato infantil, lo que vino a establecerse en la Orden de 20 de junio de 2011, por la que se adoptan medidas para la promoción de la convivencia en los centros docentes sostenidos con fondos públicos y se regula el derecho de las familias a participar en el proceso educativo de sus hijos e hijas.

Y es en esta realidad social y en este contexto normativo es en el que se ha de desarrollar la actividad supervisora de esta Institución cuando personas que consideran que se está produciendo un supuesto de los contemplados en las norma acuden a nosotros solicitando nuestra intervención.

En la mayoría de estos casos lo que suele ponerse de manifiesto es la discrepancia o desacuerdo de las personas afectadas de la presunta víctima, o la de sus progenitores, con la forma de actuar tanto por parte de los equipos docentes, como por parte de los respectivos Servicios de Inspección Educativa competentes. Suele ocurrir que las personas que acuden a la Institución consideran insuficientes o inadecuadas las medidas adoptadas por ambas instancias a la hora de investigar la veracidad de los hechos denunciados, así como aquellas otras que pretenden corregir la situación. Pero lo que con mayor evidencia se pone de manifiesto es la absoluta discrepancia en cuanto a la interpretación que de los hechos se realiza por parte de la víctima –en cuanto a su absoluto convencimiento de que los mismos son constitutivos del presunto acoso-, y la interpretación realizada por parte del centro docente o por parte de la Administración educativa, en cuanto a que son considerados, en la mayoría de los casos, como simples manifestaciones de conflictos normales consecuencia de la natural convivencia.

Es cierto que en muchos de los casos la dificultad está en que por parte de las presuntas víctimas o sus progenitores no pueden aportarse pruebas suficientes que acrediten fehacientemente la veracidad de los hechos que se denuncian y la gravedad de los mismos, puesto se suele argumentar que los sucesos se producen fuera de la vista de los docentes, o que siendo testigos otros alumnas y alumnos, estos no quieren pronunciarse por temor a represalias de los agresores o agresoras.



Así mismo, también hay que añadir que no podemos dejar de tener presente que nos enfrentamos a cuestiones con un marcado componente subjetivo. Es así que para pronunciarnos con rigurosidad deberíamos disponer de todos los elementos de juicio, esto es, habríamos de contar con la versión de cada uno de los actores intervinientes, director, alumno, profesorado, compañeros, etc.: Es más, estamos convencidos de que aún con tales relatos seguiría siendo difícil alcanzar un pronunciamiento certero en tanto que en última instancia habría que sopesar si alguna actuación pudo estar condicionada por alguna percepción personal no completamente objetiva.

En estas circunstancias, por lo tanto, resulta frustrante y decepcionante para muchas de las personas que acuden a la Institución el que no podamos prestarles la colaboración que pretenden, puesto que en la mayoría de los casos lo que nos requieren es que ejerzamos las competencias de inspección que tan solo corresponden a los órganos administrativos.

Hemos de explicar una y otra vez, que nuestra supervisión debe estar dirigida a comprobar que en la actuación administrativa no se ha producido ningún supuesto de vulneración de los derechos fundamentales y libertades públicas cuya salvaguarda nos viene legalmente encomendada, si bien una vez comprobado dicho extremo, hemos de concluir con nuestras actuaciones, conforme a las previsiones de nuestra Ley reguladora.

Ejemplo de lo que decimos se comprueba en la **queja 13/4266**, la que a continuación pasamos a relatar.

La persona interesada en dicho expediente, nos trasladaba su comprensible preocupación por la situación de presunto acoso que sufría su hija de manera continuada a lo largo de varios años. Así, según nos decía, su hija era víctima habitual de insultos, humillaciones, desprecios y agresiones físicas y verbales por parte de un grupo de compañeras, aunque para no sentirse rechazada y ser integrada en el grupo consentía con dichas actitudes. Bastaba una sola palabra de las presuntamente agresoras para que se olvidara de todo y se uniera al grupo, hasta que volvían a ocurrir otros hechos similares a los descritos. Así mismo, nos expresaba su opinión al respecto de la insuficiente e inadecuada respuesta que ha recibido por parte del equipo directivo del centro docente en cuestión, al que se había dirigido en varias ocasiones para ponerle en conocimiento de los hechos que venían sucediendo.

Solicitado informe a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte competente, nos respondió con un informe en el que se indicaba que, al objeto de conocer con exactitud la realidad de los hechos acaecidos en el centro docente, se había solicitado la intervención del Servicio de Inspección correspondiente, de manera que, la primera y principal conclusión a la que se llegó era que no se trataba de un supuesto de acoso escolar, entendido este como una actuación permanente en el tiempo, sino que los hechos a los que hacían mención los padres de la menor habían sido sucesos puntuales. En concreto, y así se desprendía de un informe elaborado por el tutor de la alumna afectada, el origen se encontraba en dos discusiones entre la menor y otras alumnas a finales del curso 2009/10. En ese momento la alumna se encontraba en 3º de Educación primaria, y al centro no le constaba ninguna otra incidencia hasta otra ocurrida en junio de 2013. Por lo tanto, la Administración educativa había tenido conocimiento de conductas perjudiciales para la convivencia acaecidas de manera puntual y no como conducta habitual que pudieran ser calificadas como acoso.

Por su parte, en cuanto a la queja referente a la insuficiente e inadecuada respuesta del equipo directivo para dar solución al problema, se detallaban las actuaciones

llevadas a cabo. De este modo, tras el primer incidente ocurrido en 2010, los progenitores de la menor solicitaron mediante escrito el cambio de clase, petición que había estimado por el equipo directivo. Así mismo, con respecto a los últimos sucesos ocurridos ya en junio de 2013, se había sancionado con privación del derecho de asistencia a clase a las alumnas que habían insultado a la afectada. Convenía destacar, por último, que desde el Servicio de Inspección se había propuesto al centro que planteara a las familias implicadas la posibilidad de suscribir un compromiso de convivencia, en el mismo sentido que se establece en el artículo 12.K) del Decreto 327/2010, de 13 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los Institutos de Educación Secundaria.

Como comprensiblemente era de esperar, en el escrito que nos fue remitido por los interesados expresándonos su parecer a la vista de lo informado por la Administración, manifestaban su absoluta discrepancia con el mismo, señalando que, si bien era cierto que en las dos ocasiones que se habían dirigido por escrito al centro docente este había reaccionado, en las múltiples ocasiones en las que se había informado verbalmente de hechos que se habían producido, estos nunca habían tenido respuesta.

Así mismo, añadía el interesado de que tenía la sensación de que, siendo precisamente su hija la presunta víctima, era a las igualmente presuntas agresoras a las que se trataba de proteger.

Sin embargo, nuestras consideraciones no podían ser otras que las que le fueron comunicadas, expresándonos en el sentido de que habíamos de referirnos, como cuestión previa, a la complejidad que conlleva establecer un pronunciamiento expreso al respecto del delicado asunto que se debatía, que era el de la presunta existencia o no de una situación de acoso escolar sufrida por su hija.

En primer lugar, desde el punto de vista estrictamente técnico –decíamos al interesado- habíamos de hacer alusión a la escasez de pruebas documentales con las que había contado el Servicio de Inspección Educativa para poder comprobar todos los hechos que había denunciado, de manera que, según parecía desprenderse tanto de sus propias manifestaciones, como del informe administrativo, tan solo habían podido ser adjuntados a su expediente los dos escritos que en su día fueron presentados ante el centro docente y que, según el mismo admitía, habían obtenido la correspondiente respuesta.

Como decimos, habiendo sido éstos los únicos documentos con los que se había podido contar a la hora de valorar si en su caso concurrían las características que, según el Anexo I de la Orden de 20 de junio de 2011, finalmente se determinó que los ocurridos habían sido hechos puntuales y esporádicos que habían tenido su correspondiente respuesta mediante la aplicación de las medidas correctoras y educativas establecidas legalmente. Pero, a mayor abundamiento, e insistíamos en la vertiente estrictamente técnica que ha de informar nuestra labor supervisora de la actuación administrativa, no podíamos dejar de tener presente el grado de subjetividad que podía intervenir en la interpretación de los hechos.

No dudamos en ningún momento, y así expresamente le indicamos al interesado, que los motivos que le llevaron en su momento a poner los hechos ocurridos en conocimiento tanto de la Inspección Educativa, como de esta Institución, fueran, indudablemente, los de proteger a su hija ante lo que él consideraba una situación de acoso.

Por todo lo señalado, no podíamos concluir que en la actuación llevada a cabo por la Administración implicada hubiera existido una infracción de alguno de los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos constitucionalmente, por lo que no

procedía por nuestra parte la adopción de ninguna de las medidas que prevé el artículo 29.1 de la Ley reguladora de esta Institución, motivo por el cual habíamos de dar por concluido el expediente de queja.

Otras quejas en las que se ponía de manifiesto situaciones similares a la de la anteriormente analizada fueron la **queja 13/2074, queja 13/2494, queja 13/3287, queja 13/6724, queja 12/1855, queja 12/6444, queja 12/6670, queja 13/338, queja 13/649, queja 13/737, queja 13/831, queja 13/1239, queja 13/1709, queja 13/1843, queja 13/2242, queja 13/2725, queja 13/3867, queja 13/3990, queja 13/4589, queja 13/6014, queja 13/6040, queja 13/6041 y queja 13/6805.**

Por otra parte, también mencionar, como ya lo hacíamos en el Informe de 2012, que otras quejas que venimos recibiendo en los últimos años son aquellas que se refieren a la discrepancia con las correcciones y las medidas disciplinarias que habían de aplicarse en supuestos de incumplimiento de las normas de convivencia del centro, criticándose en la mayoría de los casos la desproporción entre la medida impuesta y la poca gravedad, a juicio de los afectados, de los hechos ocurridos.

Al igual que en los casos de acoso, si bien no con la misma trascendencia, los interesados discrepaban de la valoración de los hechos por parte del centro docente, así como con la no observancia de las normas del procedimiento establecido legalmente.

Ejemplo de ello podemos verlo en la **queja 13/3747**. En este caso, el interesado nos exponía su disconformidad con la tercera medida de suspensión de derecho de asistencia al centro docente impuesta a su hijo, alumno de 4º de Educación primaria. Según nos señalaba, por parte del centro educativo en cuestión no se había sabido reconducir la situación personal del menor, ya que éste era un alumno con necesidades educativas especiales al estar diagnosticado de TDAH, por lo que tenía reconocida, según dictamen técnico facultativo del equipo de valoración y orientación, una discapacidad de un 40%. Por todo ello, considerando que el centro docente no era apto para atender a este tipo de alumnado, así como por el daño psicológico que se había podido causar a su hijo, de tan sólo 10 años de edad, solicitaba la colaboración de esta Defensoría.

En este caso, desde la Delegación Territorial competente, se nos informó de que, según informe emitido por el servicio de inspección educativa, por parte de la dirección del centro docente en el que se encontraba escolarizado el menor se adoptaron las medidas educativas y organizativas pertinentes para atenderlo conforme al dictamen de escolarización emitido por el servicio especializado de conducta de la propia Delegación Territorial.

Por su parte, y en cuanto a la sanción impuesta de suspensión del derecho de asistencia al centro docente durante quince días, objeto de la queja del interesado, había sido acordada tras valorar la conducta del menor como falta grave, si bien por la solicitud del interesado, padre del menor, así como por lo igualmente solicitado por la propia Inspección Educativa, desde la dirección del centro docente fueron revisados los hechos, sustituyéndose la sanción inicialmente impuesta por la de la suspensión del derecho de asistencia por tres días.

De dicha información se deducía, por lo tanto, que al estimarse justificadas las argumentaciones del interesado, en cuanto a lo excesivo de la sanción inicialmente impuesta, tras la revisión del expediente incoado a su hijo, la dirección del centro había procedido a modificar la sanción, por lo que habiéndose solucionado positivamente el asunto, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Las mismas o parecidas circunstancias fueron también expresadas en la **queja 12/6768, queja 13/412, queja 13/585, queja 13/2249, queja 13/2250 y queja 13/6480**, a las que al ya aludido problema de imposibilidad de aportar pruebas que desvirtuaran los hechos expuestos en los correspondiente expedientes sancionadores, se unía el desconocimiento tanto la graduación de las sanciones, como de las propias normas de procedimiento, comprobándose por nuestra parte que, a la vista del contenido de los respectivos informes administrativos, se habían respetado rigurosamente la normativa de aplicación.

#### *2. 1. 4. 2. Administración Educativa: Servicios Complementarios.*

En la Sección Primera de esta Memoria se ha realizado un análisis específico sobre ciertos aspectos del derecho de las familias al servicio de comedor escolar, en tanto en cuanto los beneficiarios de los mismos son menores a los que la crisis económica está afectando de una forma directa y cruel en algunos aspecto básicos de la vida, pues el servicio de comedor ha trascendido del ámbito educativo de ser un recurso para la conciliación de la vida familiar y laboral, a ser un instrumento capital para la aplicación de las políticas de equidad y compensación educativa en algunas familias necesitadas de especial protección. E igualmente se ha dado cuenta de dos actuaciones singulares sobre esta temática, epígrafe al que nos remitimos para no ser reiterativos.

Es innegable el esfuerzo realizado en los últimos años por la Administración educativa para ampliar el servicio de comedor escolar a los colegios e institutos de Andalucía. De tal suerte que en el curso escolar finalizado, esto es, 2012-13, según datos facilitados por la Consejería de Educación, el número de comedores ascendía a 1.500, estando previsto que para el vigente curso ascendiera a 1.591.

Sin embargo, seguimos recibiendo quejas de familias que reclaman que el centro escolar disponga de este importante servicio educativo. La urgencia se ha incrementado mas, si cabe, tras la puesta en funcionamiento del Programa de refuerzo alimentario, de modo que hasta los propios servicios sociales comunitarios demandan nuestra colaboración, para que se pueda dar una oportunidad a familias que en estos momentos de crisis necesitan del referido Programa de refuerzo para garantizar una alimentación equilibrada a sus menores hijos. Ejemplo de esta cuestión son la **queja 13/545, queja 13/3794 y queja 13/6622**.

En la primera de ellas (**queja 13/545**) una madre de familia iniciaba su escrito manifestando que su queja era más bien un grito de socorro al Defensor del Pueblo Andaluz, aunque sabía, y reconocía, que había familias que estaban en peor situación que la suya, y sentía vergüenza ajena, pero no quería llegar a una situación tan extrema, *“que me vea en la calle con mis hijos, y por ello me esfuerzo y preocupo en pagar primero el alquiler y lo restante, en lo que puedo, pues no sólo es la comida”*

Continuaba exponiendo que actualmente se veía en la necesidad de pedir limosna para comer, cosa que no le avergonzaba, por ello suplicaba por favor, que le concedieran a su hijo la beca de comedor al 100% para que pudiera comer caliente todos los días. Finalizaba su escrito manifestando que nunca presentó ninguna reclamación a ningún Ministerio por denegársele las becas, pues su situación económica era otra y podía pagar el comedor, pero ahora, con tantos recortes, la nómina sólo le daba para pagar el alquiler, la luz y poco más, por lo que solicitaba la intervención de esta Institución a fin de que se estudiase su angustiosa situación económica y se encontrase una solución al problema descrito, para que su hijo pudiera ser beneficiario del servicio de comedor escolar y alimentarse todos los días.

Ante una llamada de ayuda tan desesperada, admitimos su queja a trámite para solicitar información a la Administración educativa competente sobre la causa de denegación de la beca de comedor a esta familia y la posibilidad de atender su petición. Cuando recibimos el preceptivo informe de la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Málaga, y se analizó su contenido no pudimos concluir que en la actuación llevada a cabo por la Administración implicada existiera infracción de derechos que nos permitiera la adopción de alguna de las medidas que prevé el artículo 29.1 de la Ley reguladora de esta Institución.

Por otra parte, y en cuanto, a su petición de subvención del importe del servicio de comedor escolar para su hijo, del informe recibido se deducía que la interesada no solicitó dicho servicio para el curso 2012-13 en el centro público en el que estaba escolarizado, pese a que el año pasado su hijo sí disfrutó de los servicios de comedor, del que causó baja voluntaria antes de terminar el curso. Por todo ello, según argumentaba la Delegación Territorial, ni constaba solicitud de comedor escolar, ni esta familia se encontraba en una situación desfavorecida como para que ese servicio fuese para que el menor tomase al menos una comida al día, habida cuenta la situación laboral de la madre como funcionaria en la Delegación de Hacienda.

Sin embargo, en la **queja 13/3794** y **queja 13/6622** que comenzaron a tramitarse por el retraso en la puesta en marcha de un comedor escolar, ya construido, en un centro público de la provincia de Sevilla, hemos finalizado conociendo la angustiosa situación que están atravesando un número importante de familias de la localidad que, pudiendo ser beneficiarias de este servicio, hasta la fecha no ha sido puesto en marcha por los servicios competentes de la Consejería de Educación, situación corroborada por los propios Servicios Sociales municipales que se han visto obligados ellos mismos a acudir a esta Defensoría.

En efecto, en el mes de junio de 2013, el presidente del consejo escolar se dirigía a esta Institución para informarnos de que, después de muchos cursos en los que la comunidad educativa de dicho centro estuvo demandando a la Consejería de Educación la construcción de un comedor escolar para cubrir esa imperiosa necesidad del alumnado, todavía no se encontraba en funcionamiento, pese a haberse previsto como una medida de apoyo a las familias andaluzas en virtud de los Decretos 18/2003 de 4 de febrero y 137/2002 de 30 de abril, y la Orden de 3 de agosto de 2010, por la que se regulan los servicios complementarios.

El servicio de comedor escolar supondría para el alumnado de ese centro una medida de apoyo, un elemento de integración social y permitiría la conciliación laboral, personal y familiar, siendo muy necesario por los siguientes motivos; primero, porque el colegio tiene una zona de influencia muy amplia donde, sin comedores públicos, los menores tenían que ir a una guardería infantil o a una ludoteca de forma privada, no pudiendo disfrutar de los descuentos establecidos en el Plan de Apertura de Centros; y segundo, porque había un buen número de alumnos cuyas familias no podían pagar el importe del servicio, pues en la zona había numerosas unidades familiares que no tenían otros familiares que pudieran hacerse cargo de ellos. Si estos menores tuvieran la posibilidad de comer antes de regresar a casa mejoraría su situación, e incluso posibilitaría que pudiesen tener acceso a otras actividades, como pueden ser las actividades extraescolares y el plan de acompañamiento.

En el centro había registrada una relación nominal con los solicitantes del comedor escolar, para la que se habían recogido 204 firmas de demandantes. En los últimos meses, y debido a la crisis económica, desde el centro se venía observando cómo había alumnos y alumnas que presentaban claros síntomas de falta de nutrición adecuada.

Derivado de lo anterior, se estaban realizando campañas permanentes de recogidas de alimentos solidarios con los más desfavorecidos.

El presidente del consejo escolar afirmaba que resultaba incongruente que se hubiera construido un comedor por un importe superior a 220.000 euros, y no se pusiera en funcionamiento ante tantas necesidades, además de resultar discriminatorio para esa comunidad educativa que fuera el único centro de la localidad que carecía de dicho servicio básico, teniendo presente que desde hacía un año el centro disponía del comedor construido, a falta de la adjudicación del servicio.

La queja se admitió a trámite y se solicitó informe a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Sevilla, quien indicó entre otras consideraciones, que se dio traslado del asunto al Servicio de Planificación y Escolarización, al objeto de detectar las posibles incidencias que pudieran estar provocando el retraso de la puesta en funcionamiento del comedor escolar en aquel centro.

Reconocía la Administración por una parte que, efectivamente, el comedor y el mobiliario necesario se encontraban disponibles para su uso, puesto que las obras para la construcción del comedor concluyeron el 20 de marzo de 2012, es decir, hacía 1 año y nueve meses. No obstante, manifestaban que, aun comprendiendo la legítima preocupación de la comunidad educativa, la actual coyuntura económica obligaba a la Administración a priorizar otros gastos, por lo que se continuaba a la espera de disponibilidad presupuestaria para poder poner en funcionamiento el servicio de comedor escolar en ese colegio.

A la vista del contenido del escueto informe que se nos había remitido, en el que se limitaban a indicarnos esa "incidencia" que estaba provocando el retraso de la puesta en marcha del comedor escolar, esta Institución consideró obligado y necesario dirigirnos nuevamente a la citada Delegación Territorial de Educación, para manifestar, en primer lugar, que la información que hasta el momento se nos había facilitado no respondía en modo alguno a la petición que le fue dirigida, por cuanto que del análisis de la misma no podíamos deducir cuáles eran los motivos reales para que este servicio de comedor no estuviera en funcionamiento hasta la fecha.

Esta Defensoría se encontraba, pues, en el deber de interesar a la Delegación Territorial que nos actualizase y concretase un poco más la información sobre el problema suscitado, y si había habido avances que posibilitasen la puesta en marcha del mismo para el uso de todos los potenciales beneficiarios en el curso escolar 2013-14, y todo ello en base, también, a otras importantes razones.

En primer lugar, porque el tema que se planteaba en esta queja era un problema de especial relevancia al afectar al alumnado de un centro público y a sus familias, necesitados, perentoriamente, del servicio de comedor escolar, no solo para que algunas de ellas pudieran conciliar su vida familiar y laboral, sino que en el caso concreto de 16 familias estábamos hablando de que pudieran recibir una alimentación normalizada, dada la difícilísima situación económica que estaban padeciendo.

El retraso en la puesta en marcha del comedor escolar en este colegio impedía que pudiera ponerse en marcha el Plan de Refuerzo de la Garantía Alimentaria para la debida atención alimenticia de estos menores, ya que, tal y como se afirmaba en el informe de la Trabajadora Social del municipio en cuestión, la propuesta de la apertura de este comedor escolar aunaba los objetivos, en primer lugar, de mejorar los servicios que este centro educativo ofrecía a toda su población escolar, y en segundo lugar, dar la oportunidad a aquellas familias que en estos momentos de crisis económica podían ser susceptibles del

Programa de refuerzo de la alimentación infantil en los colegios públicos de educación infantil y primaria de Andalucía, y así asegurar una alimentación con equilibrio nutritivo.

Como se expresaba desde los Servicios Sociales del Ayuntamiento, tenían niños y niñas en exclusión social por diversos motivos, que eran los principales perjudicados de que este Programa no se pudiera aplicar en este centro educativo, algo que entendían como una barrera social discriminatoria para estos menores que no podían beneficiarse de esta medida de refuerzo alimentario. La zona donde estaba ubicado este centro estaba en considerable crecimiento de población joven con menores, y un alto porcentaje de esta población estaba siendo usuaria del Centro de Servicios Sociales por problemas económicos y otros factores de riesgo para los menores.

Desde sus competencias como profesionales de Servicios Sociales nos informaban que tenían demandas de este Programa, y necesitaban respuesta para estas familias, por lo que solicitaban la mediación del Defensor del Pueblo Andaluz para que se adoptasen las medidas oportunas en orden a proceder a la apertura de este comedor escolar, como solución a las necesidades de tantas familias.

A mayor abundamiento, nos trasladaban su parecer, compartido por esta Defensoría, acerca de la incongruencia de que se hubiese construido el comedor en dicho colegio con una gran inversión, y dicho servicio, tan necesario, no se pusiera en funcionamiento, a pesar de que, como la propia Administración educativa indicaba en su informe, el comedor y el mobiliario necesario se encontraban disponibles para su uso, ya que las obras concluyeron el 20 de marzo de 2012. Si la mayor inversión ya estaba realizada, no podía entenderse que la puesta en marcha de este comedor se retrasase por un gasto mínimo para su dotación, ni que la Delegación Territorial argumentase que la actual coyuntura económica obligaba a priorizar otros gastos.

En este momento nos encontramos a la espera de recibir la información nuevamente interesada de la Administración educativa, esperando que sea una información más detallada y aclaratoria del estado actual de la situación, que nos permita encontrar una solución cuanto antes al problema planteado.

Para finalizar este apartado realizaremos un breve análisis de distintas quejas tramitadas en el año 2013 en las que se planteaban otro tipo de cuestiones, no menos importantes, relacionadas también con el servicio de comedor escolar.

Así en la **queja 13/157**, promovida de oficio, se trata una problemática referida a la suspensión, sin previo aviso, del servicio de comedor escolar en una serie de centros educativos de las provincias de Cádiz, Sevilla y Huelva, ante la huelga del personal de la empresa que gestionaba el abastecimiento de dichos comedores.

Los padres y madres del alumnado afectado -más de 75 centros de la provincia de Cádiz, así como de otros centros de Sevilla y de Huelva que totalizaban unos 6.500 alumnos de las provincias referidas-, se vieron sorprendidos ante la imposibilidad de que sus hijos pudieran estar en el comedor escolar por las circunstancias descritas, con los perjuicios que esta situación estaba originando en muchas familias al tener que recoger a sus hijos dos horas antes, con el consiguiente problema por la incompatibilidad de ese horario para los progenitores que trabajaban.

La solución no era fácil, ya que el asunto pasaba por la resolución de contrato a la empresa, ante los reiterados incumplimientos de la misma y la proliferación de quejas por la calidad y cantidad de los alimentos servidos, y la contratación de forma urgente de otra

empresa que garantizase la prestación del servicio a los menores ante la huelga que estaba realizando el personal transportista de la referida empresa, y de ahí la imposibilidad de que los comedores de los centros gestionados por la misma se pudieran abastecer y servir de alimentos. Además, el asunto se podía agravar aún más si a este paro se sumaban los previstos por las monitoras de dichos comedores.

En el informe que nos remitió la Consejería de Educación, nos comunicaba la aceptación de la pretensión planteada, habiéndose rescindido el contrato con la empresa en cuestión y adjudicado dicha gestión a otras empresas del sector, por lo que el servicio de comedor en los centros afectados, ya casi 120 según se indicaba en el informe y afectante a más 10.000 alumnos, se había restablecido con total normalidad desde el 21 de enero de 2013.

Para finalizar, también debemos hacer mención a la **queja 13/2625**, iniciada de oficio, ante la denuncia formulada por un total de 83 padres y madres del alumnado afectado, encabezados por la AMPA, por la situación de los menús del comedor escolar de un colegio público de Granada de reciente creación, en relación a lo ineficaz del servicio por parte de la empresa adjudicataria de la gestión del mismo, denunciándose que incluso se había llegado a servir comidas caducadas y alimentos a los que eran alérgicos algunos de los alumnos usuarios. En total habían contabilizado más de una veintena de actas de incumplimiento de la hoja de servicios, constatando que las deficiencias en los menús se mantenían a pesar de ello.

Igualmente se indicaba que al parecer no era el único centro en la provincia de Granada donde se habían producido quejas ante el servicio de esa misma empresa, poniéndose como ejemplo otro centro público de la provincia de Granada, y otro de Cádiz, donde una Asociación andaluza de consumidores había denunciando formalmente a dicha mercantil por los mismos motivos.

Tras las gestiones procedentes la Administración educativa nos informó de que el problema planteado se había resuelto satisfactoriamente, tras constatarse, en base a los informes que emitidos por el Ente Público de Infraestructuras y Servicios Educativos, que los incumplimientos del contrato producidos por la referida empresa en los centros en cuestión, habían sido corregidos, y en cuanto a los menús, tras las visitas de inspección giradas a los centros afectados, se había podido confirmar que éstos presentaban una calidad aceptable.

Asimismo, se estaba dando contestación a las quejas formuladas por los padres del alumnado usuario de dichos comedores, aclarándoles las medidas correctoras adoptadas y adjuntándoles las planillas mensuales emitidas por la Sociedad Andaluza de Nutrición y Dietética, no teniéndose noticias de nuevos incumplimientos.

En otro orden de cosas, por lo que respecta al servicio de transporte escolar, a continuación comentaremos las quejas más significativas que se han tramitado en el año 2013 sobre problemas relacionados con esta temática.

Pero antes de entrar de lleno en ese análisis, procede recordar que el Decreto 287/2009, de 30 de junio, por el que se regula la prestación gratuita del servicio complementario de transporte escolar en los centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, reconoce este derecho al alumnado desde segundo ciclo de Educación infantil hasta Bachillerato, incluyendo las enseñanzas de Formación profesional inicial, haciendo efectivo el principio de igualdad en el ejercicio del Derecho a la Educación que establece la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.



Esta regulación jurídica ha dejado estipulado que las Administraciones públicas desarrollarán acciones de carácter compensatorio en relación con las personas, grupos y ámbitos territoriales que se encuentren en situaciones desfavorables y proveerán los recursos económicos y los apoyos precisos para ello. Y así lo establece como finalidad al garantizar en su artículo 2 la igualdad de todas las personas en el ejercicio del Derecho a la Educación.

Bajo estos planteamientos y principios jurídicos analizaremos, en primer lugar, la **queja 13/3164** iniciada de oficio, en la que se planteaba un problema de especial interés y repercusión, ya que se trataba de una denuncia recibida a través de las redes sociales, sobre la situación en la que se encontraban las Ayudas para el transporte escolar para el curso 2012-13, pues, según nos confirmaron en llamada realizada a un servicio de información gratuito de la Consejería de Educación, en el año 2013 no se habían convocado estas ayudas.

Al respecto, hemos de hacer constar previamente que, de acuerdo con el artículo 17 del Decreto 287/2009, de 30 de junio, la Consejería de Educación debe conceder, mediante convocatorias anuales, ayudas individualizadas para financiar los gastos de transporte del alumnado beneficiario del servicio que no pueda hacer uso de ninguna de las modalidades a que se refieren las letras a), b) y c) del artículo 7 del citado Decreto, esto es, mediante la realización por una empresa del sector de un servicio de transporte público regular de uso especial de escolares por carretera o bien mediante la contratación del servicio a través de la reserva de plazas en transportes públicos regulares de viajeros de uso general; en su caso, mediante la contratación inicial conjunta del servicio de transporte escolar y del servicio de transporte regular permanente de viajeros de uso general; o mediante la concesión de subvenciones instrumentalizadas a través de convenios de colaboración con Corporaciones locales o con entidades privadas sin fines de lucro.

En relación con lo anterior, la Orden de 3 de diciembre de 2010, por la que se regula la organización y gestión del servicio de transporte público regular de uso especial de escolares por carretera, y las ayudas individualizadas reguladas en el mencionado Decreto 287/2009, se establece la regulación de las ayudas individualizadas para el transporte escolar y se realiza su convocatoria para el curso escolar 2010-11. Su artículo 10.1 dispone que, anualmente mediante Resolución de la persona titular de la Dirección General competente en materia de becas y ayudas al estudio, se establecerá la cuantía de las ayudas y se realizará la convocatoria pública para acogerse a las ayudas reguladas en dicha Orden.

Pues bien, en la pagina Web de la Consejería de Educación, en el apartado relativo a ayudas individualizadas de transporte, a fecha 15 de abril de 2013 figuraba como última actualización lo siguiente: *“Una vez publicada la Resolución provisional con fecha 9 de noviembre de 2012, en próximas fechas se procederá a dictar la Resolución definitiva de la Convocatoria”*.

Como se podía comprobar, no aparecía en ninguno de los otros apartados existentes información alguna de la Convocatoria de ayudas individualizadas para el transporte escolar relativa al curso 2012-13.

En consecuencia se inició esta actuación de oficio para que la Administración educativa nos proporcionase una mayor información sobre dicha problemática, que nos permitiese conocer la realidad del problema y proponer, en su caso, soluciones al mismo.

Recibido con fecha 26 de junio de 2013 el informe emitido por la Dirección General de Participación y Equidad, de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, del mismo se deducía que el problema planteado se había resuelto satisfactoriamente, pues, según se nos indicaba, la convocatoria de ayudas individualizadas para el transporte escolar se encontraba vinculada a la convocatoria de becas y ayudas de carácter general del Ministerio de Educación, Ciencia y Deporte, no resultando conveniente, por razones de eficacia administrativa, convocar ni conceder estas ayudas hasta que se resolviese la convocatoria general de becas.

En este sentido, nos informaban que este pasado curso 2012-13 la resolución de la convocatoria general de becas del Ministerio sufrió un considerable retraso, lo que había determinado que la Resolución de la Dirección General, por la que se conceden las becas y ayudas de carácter general para el alumnado, se publicase en el BOJA el 27 de mayo de 2013, y por lo tanto, según se afirmaba, esto era lo que había provocado que la convocatoria específica de las Ayudas individualizadas para el transporte escolar no se hubiese podido publicar hasta el 18 de junio.

En este ámbito traemos a colación, asimismo, la **queja 12/6277**, en la que una madre planteaba el problema que se le había presentado ante la denegación del servicio de transporte escolar solicitado para su hijo de 10 años de edad, afectado de un Trastorno de Autismo, y escolarizado en un centro de Educación especial de Málaga. La familia se había trasladado a un municipio de esta provincia, a una vivienda adjudicada por una obra social, y tenían dos niños, uno con autismo y otro con una minusvalía del 57%, y ambos debían ser escolarizados en un centro de educación especial, según el dictamen del Equipo de Orientación Educativa.

El problema suscitado era que, aunque en el centro en el que estaba escolarizado evolucionaba favorablemente, no disponía de servicio de transporte escolar con ruta que le llevase desde su nueva vivienda situada a 30 km. de distancia. La familia se lamentaba de que su hijo no pudiera acudir a clase, pues tampoco disponían de vehículo para poder trasladarlo. La situación económica también era muy difícil, ya que los únicos ingresos eran la ayuda familiar del progenitor de 426 euros al mes, de ahí que no pudiesen gastar en gasolina los 260 euros que aproximadamente suponía el desplazamiento del menor hasta su colegio.

La única explicación que les daban desde la Administración era que trasladar una parada hasta su municipio era un gasto muy elevado para un solo alumno, y por ello solicitaba la intervención de esta Institución ante la Administración educativa, al objeto de poder conseguir una solución al problema descrito.

Tras realizar una serie de actuaciones ante la Administración en apoyo de esta pretensión, la Delegación Territorial de Educación de Málaga nos comunicó que la misma se había aceptado, autorizando que el menor utilizara un servicio de transporte escolar desde el segundo trimestre del curso, lo que nos produjo gran satisfacción y así se lo manifestamos.

En cualquier caso, hemos de indicar que la Consejería de Educación, en estricta aplicación de la legalidad vigente en el Decreto 287/2009, de 30 de junio, entiende que debe primar la cercanía del domicilio al centro escolar para favorecer el desplazamiento diario del alumnado, y en ese sentido están produciéndose todas las respuestas que se vienen recibiendo en casos similares de solicitud de gratuidad de este servicio complementario, aunque en este caso, por las especiales circunstancias del menor y de la familia, accedieron a buscar una solución al problema, para garantizar la continuidad en su escolarización.

No podemos terminar este apartado sin dar cuenta de la **queja 13/653** en la que dos madres residentes en una pedanía de un municipio de la provincia de Almería, denunciaban el problema que tenían con el autobús escolar que debía realizar la ruta desde sus domicilio hasta el colegio público rural de otra aldea, en que sus respectivas hijas estaban escolarizadas.

El autobús hacía la ruta al colegio rural desde el curso escolar 2010-11, aunque estas familias no solicitaron este servicio para sus menores hijas hasta el curso siguiente 2011-12. La parada que habían solicitado, en vez de ubicarla en su barriada, la establecieron en otra, por lo que, desde sus viviendas hasta la parada autorizada existía un camino arenado por donde pasaban camiones y coches, es decir, un camino público, pero la empresa del transporte escolar se negaba a pasar por allí, alegando el posible deterioro del microbús por la situación del terreno.

Las interesadas alegaban que, tras reclamar a la Delegación Territorial de Educación de Almería, solo recibieron contestación tras acudir a un medio de comunicación, donde públicamente se comprometieron a solucionar el problema cuanto antes.

Según el Ayuntamiento de la localidad, el camino para ampliar la ruta del transporte para dar cobertura a estas menores si era transitable para un microbús, por lo que desde la Concejalía de educación se solicitó un estudio a la Policía para determinar las coordenadas exactas, que fueron entregadas a la Administración.

Sin embargo, al iniciarse el nuevo curso en el mes de septiembre de 2012, estas dos familias seguían con el mismo problema, por lo que presentaron queja ante esta Institución, denunciando que sus hijas, que vivían a 3 km. del colegio rural y sus madres no tenían medios para poderlas llevar y recoger, se veían obligadas a ir andando para poder ejercer su derecho a la educación. De ahí que las reclamantes se preguntaban si el servicio de transporte escolar se había aprobado solo para recoger a alumnos que vivían a 800 metros del colegio público rural, o también para los que residían a más de 3 Km del centro.

Tras varias peticiones a la Administración competente obteniendo respuestas de las que no se deducía ninguna solución satisfactoria al problema de estas menores, finalmente nos remitieron un nuevo informe del que se desprendía que el asunto se encontraba en vías de solución.

## 2. 1. 5. Equidad en la Educación.

El concepto de equidad, en el ámbito educativo, hace referencia al tratamiento igual, en cuanto al acceso, permanencia y éxito en el sistema educativo para todos y todas, sin distinción de género, etnia, religión o condición social, económica o política. En otras palabras, la equidad en la Educación es hacer efectivo el Derecho Fundamental reconocido en el artículo 27 de la Constitución española.

El desarrollo de este principio así como las obligaciones impuestas a las Administraciones educativas para garantizar el acceso y permanencia del alumnado que por sus características personales y sociales requiera una atención especial y especializada, quedan recogidos en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (Título II) y en la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía (Título III).

Estas normas pretenden asegurar la igualdad del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo, es decir, aquel que presenta necesidades educativas especiales debidas a diferentes grados de capacidades personales y también a aquel que,

por proceder de otros países o por cualquier otra circunstancia, se incorpore de forma tardía al sistema educativo, así como el alumnado que precise de acciones de carácter compensatorio. O dicho de otro modo, los destinatarios de todas las medidas y acciones para hacer realidad el principio de equidad son los alumnos que se apartan por alguna circunstancia del perfil del alumnado común, configurando un caso especial dentro del sistema educativo que plantea problemas y propios que precisan de soluciones y respuestas específicas.

A continuación pasamos describir, las actuaciones de la Defensoría para supervisar la actividad de la Administración educativa en este ámbito, divididas en dos apartados: Educación especial y Educación compensatoria.

#### *2. 1. 5. 1. Educación Especial.*

Durante los últimos años se ha producido un sustancial cambio en nuestro sistema educativo en lo que se conoce como “educación especial”. La apuesta por la integración e inclusión del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo en centros ordinarios y las actuaciones por normalizar las respuestas educativas han sido generalizadas en todo el territorio andaluz.

Pero a pesar de estos loables intentos y de las proclamas contenidas en las distintas normas, las quejas que recibimos demuestran que en algunos centros escolares la inclusión de este tipo de alumno es más formal que real, y que determinados problemas de los que venimos dando cuenta en los distintos Informes se vuelven a reiterar año tras año. Es por ello que, como Institución garante de derechos dirigimos nuestros esfuerzos a posibilitar que la Administración educativa proporcione a cada alumno y alumna el recurso que realmente necesita para el desarrollo de sus capacidades y habilidades.

En este contexto, la especial atención que la Defensoría viene prestando a estos alumnos y alumnas nos llevó en el año 2010 a elaborar un Informe especial sobre los centros específicos de educación especial en Andalucía, y del que hemos venido dando puntual cuenta en ejercicios anteriores. Recordemos que con este trabajo ofrecimos una visión amplia y detallada de la investigación sobre estos recursos, básicamente a través de la experiencia de la Institución en la tramitación de las quejas, en atención a los datos facilitados por los sujetos protagonistas en un cuestionario, y de las manifestaciones y reflexiones de las familias, los profesionales y el movimiento asociativo. Unido todo ello a las conclusiones que pudimos deducir de las visitas que el personal al servicio de esta Defensoría realizó a más del 40 por 100 de estos recursos.

Las propuestas de la intervención de la Administración que entendíamos necesarias y convenientes y que, en un sentido u otro, tenían y tienen como finalidad última mejorar la calidad de la atención educativa que está recibiendo el alumnado escolarizado en este tipo de recurso educativo, quedaron reflejadas en un conjunto de Recomendaciones dirigidas en su momento a la Administración educativa.

Pues bien, una vez presentado el Informe al Parlamento de Andalucía, a la comunidad educativa, y al resto de la sociedad, hemos venido realizando diversas actuaciones tendentes a comprobar el grado de aceptación y cumplimiento de las Recomendaciones por parte de la Administración educativa. Desde distintos ámbitos de la Consejería de Educación se dejó constancia de la importante toma en consideración del mencionado Informe especial habida cuenta que muchas de las propuestas habían sido ya asumidas, estando en aquella fecha –finales de 2011- constituidos diversos grupos de trabajo que tenían como misión profundizar en cada uno de los aspectos tratados.

Unos meses más tarde, por Acuerdo de 20 de marzo de 2012 del Consejo de Gobierno, se aprueba el Plan de Actuación para la Mejora de la Atención Educativa al alumnado escolarizado en centros específicos de educación especial en Andalucía 2012-15 (BOJA número 64 de 2 de abril de 2012).

Dicho Plan tiene establecido 8 objetivos, cada uno de los cuales es objeto de una serie de actuaciones, en el que, además quedan delimitados los agentes implicados y los criterios de evaluación e indicadores. Los objetivos señalados se concretan en los siguientes:

1º) Consolidar el papel de los centros específicos de educación especial en el marco de un sistema educativo inclusivo.

Las acciones que llevan aparejadas este objetivo son la difusión de buenas prácticas de los centros específicos de educación especial como centros abiertos a la comunidad; la adaptación de determinados centros públicos específicos como centros de referencia o de recursos para la comunidad educativa; el establecimiento de criterios y procedimientos para el desarrollo de la modalidad de escolarización combinada entre centros específicos y centros ordinarios; la formación específica para el profesorado y personal de atención educativa complementaria de estos centros; la potenciación del desarrollo de trabajos de investigación para el conocimiento de buenas prácticas nacionales e internacionales en relación con estos centros; la celebración de intercambios profesionales formativos para el conocimiento de buenas prácticas docentes; la potenciación de la participación de las familias en el proceso educativo de sus hijos e hijas a través de la ampliación de las vías de comunicación con los centros educativos; la regulación de la realización de planes de acogida para el alumnado y las familias; la puesta en funcionamiento de aulas de familias que permitan el conocimiento de estrategias de intervención a los padres, madres y otros familiares encargados del cuidado y educación del alumnado; y la definición de los requisitos de infraestructuras y equipamiento que deben reunir los centros específicos de educación especial.

2º) Revisar y actualizar la ordenación de las enseñanzas del período de Formación básica de carácter obligatorio y del período de Formación para la transición a la vida adulta y laboral.

Para ello se prevé la revisión del sistema de información Séneca y adecuación del mismo a la ordenación de las enseñanzas del período de Formación básica de carácter obligatorio; la revisión y adecuación de la ordenación del período de formación para la transición a la vida adulta y laboral, a través del desarrollo completo de programas de Cualificación profesional inicial accesibles y de Transición a la vida adulta y laboral; la creación de procedimientos de comunicación y coordinación entre los diferentes agentes que intervienen en la tutorización del alumnado con discapacidad que cursa enseñanzas en modalidades no presenciales, a fin de optimizar el seguimiento y el rendimiento de cada alumno o alumna; la creación de documentos de evaluación y certificaciones que permitan al alumnado acreditar las enseñanzas cursadas a lo largo de su escolarización, así como las competencias alcanzadas; y la actualización de las fichas recogidas en el sistema de información Séneca sobre estas enseñanzas para mejorar el seguimiento del alumnado.

3º) Potenciar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en las aulas y centros específicos de educación especial como apoyo al profesorado y como recurso para el desarrollo de las competencias del alumnado escolarizado en estos centros.

Para este objetivo es necesario la dotación de recursos informáticos adaptados y dispositivos periféricos para los centros específicos de educación especial sostenidos con fondos públicos; la dotación de recursos informáticos adaptados y dispositivos periféricos para las aulas específicas de educación especial en centros ordinarios públicos; la formación del profesorado de los centros para el uso de los recursos informáticos disponibles y su implementación en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

4º) Establecer criterios para la emisión de dictámenes de escolarización en centros específicos de educación especial de forma que se facilite una adecuada distribución del alumnado y un ajuste de la oferta educativa.

Las acciones que habrán de desarrollarse en este objetivo se concretan en la elaboración de normativa que establezca los criterios para la emisión de los dictámenes que recomienden esta modalidad de escolarización por parte de los Equipos de Orientación Educativa; el establecimiento de criterios para la determinación de los agrupamientos del alumnado; el establecimiento de criterios para la revisión de los dictámenes de escolarización de cara a la adopción de las medidas educativas más adecuadas para cada alumno o alumna a lo largo de su proceso de escolarización; y garantizar la participación de los representantes legales del alumnado en el proceso de elaboración del dictamen de escolarización, a través de la aportación de información relevante para la toma de decisiones.

5º) Elaborar protocolos para la dotación de recursos materiales específicos de difícil generalización al alumnado de los centros específicos de educación especial sostenidos con fondos públicos. Este objetivo se desarrolla con la creación de un protocolo unificado para la dotación de recursos materiales de difícil generalización a este tipo de recurso educativo, a través de un sistema de préstamos gestionado por las Delegaciones Provinciales.

6º) Optimizar la organización interna de los centros específicos de educación especial, así como las relaciones de colaboración con otros agentes externos.

A tal fin es necesario el desarrollo y concreción de la organización de los centros conforme a lo establecido en el Reglamento Orgánico correspondiente; la redacción de una guía de orientaciones en relación con la optimización de la organización interna de los centros, así como para la mejora de la coordinación con otros agentes externos (servicios sanitarios, servicios sociales comunitarios, etc.); la definición del papel de los servicios de orientación educativa (internos y externos) en el funcionamiento de los colegios; y la creación en Colabor@ de una comunidad de centros específicos de educación especial que fomente la colaboración y el intercambio de experiencias.

7º) Adecuar la respuesta ofrecida al alumnado de los centros específicos de educación especial en relación con los servicios complementarios y del Plan de Apertura de Centros.

Un objetivo que se desarrolla con el análisis y valoración de la implantación del Plan de Apertura de Centros en los centros específicos de educación especial; la adaptación de las normas y criterios de implantación de los servicios del Plan de Apertura de Centros (aula matinal, comedor y actividades extraescolares) a las necesidades de estos colegios, posibilitando la realización de este tipo de actividades a alumnado de diferentes centros educativos; el análisis y optimización de la prestación del servicio de transporte escolar dirigido al alumnado con necesidades educativas especiales escolarizado en estos colegios; y la potenciación del desarrollo de actividades deportivas adaptadas.

8º). Análisis de la adecuación de las plantillas de profesorado y del personal de atención educativa complementaria de los centros específicos a las necesidades del alumnado.

Para el cumplimiento de este último objetivo contenido en el Plan de referencia, las actuaciones a desarrollar se basan en el análisis de las plantillas del profesorado y del personal de atención educativa complementaria y la elaboración del mapa actual de profesionales en los centros específicos de educación especial; en la determinación de los perfiles profesionales que deben, como mínimo, configurar las plantillas de los centros públicos; en el establecimiento de criterios para la adecuada configuración de las plantillas, considerando la ratio y las necesidades específicas de atención de su alumnado escolarizado; y en la optimización de los recursos personales existentes en determinados centros en el marco de las zonas educativas.

Estos son, por tanto, los distintos objetivos y las acciones que habrán de desarrollarse en cada uno de ellos para la consecución de Plan. Como puede inferirse, se trata de un proyecto ciertamente ambicioso a la par que complejo, cuya puesta en funcionamiento, prevista a lo largo de cuatro años -2012 a 2015 -, exige un importante esfuerzo de todos los componentes de la comunidad educativa que ha de ser más intenso en sus comienzos, y también, como no puede ser de otro modo, una dotación presupuestaria suficiente.

Pues bien, en el ejercicio al que se contrae la presente Memoria el Plan había cumplido su primer año de vigencia, periodo de tiempo en el que habían debido ejecutarse y ponerse en práctica algunas de las medidas y actuaciones contempladas en el señalado Plan. No solamente ello, sino que también, conforme prevé el Acuerdo de 20 de marzo de 2012, el Plan debería haber sido objeto de una labor de seguimiento y evaluación de cada una de las acciones emprendidas y aquellas que estuvieran programadas.

Así las cosas, comenzado el año 2013, acordamos iniciar una investigación de oficio con el propósito de obtener de la Consejería de Educación información detallada acerca las actuaciones desplegadas en los ocho objetivos que vertebran el Plan de Actuación durante su primer año de vigencia así como el seguimiento y la evaluación realizados a cada una de las actuaciones desarrolladas.

En respuesta, la Administración educativa nos informa pormenorizadamente sobre las distintas acciones emprendidas o los proyectos para la puesta en marcha de las 34 actuaciones que, agrupadas en 8 objetivos, conforman el Plan de actuación.

Tras valorar detenidamente la extensa información ofrecida pudimos advertir el esfuerzo realizado por los miembros de la comunidad educativa en general y por la Consejería en particular para ejecutar este ambicioso y complejo Plan. Un esfuerzo que había comenzado a dar sus frutos en los trabajos llevados a cabo respecto de algunas actuaciones.

No obstante, para la conclusión de determinados objetivos, todavía queda una significativa labor. Así ocurre con la adecuación de los servicios complementarios educativos (transporte escolar, aula matinal y actividades extraescolares) y con el Plan de apertura de centros a las peculiaridades de los centros específicos de educación especial y, particularmente a las necesidades del alumnado que acude a los mismos que se recogen en el objetivo 7. Ciertamente por las características de estos niños y sus familias, los servicios complementarios se convierten en un instrumento de especial relevancia para la anhelada conciliación de la vida familiar y laboral, para la continuidad del proceso de estimulación y

formación del alumnado, y también como alternativa para la ocupación del tiempo libre de estos menores y jóvenes que tan difícil acceso tienen a determinadas actividades de ocio.

Esa importante tarea que todavía ha de desarrollarse cabe predicar del objetivo número 8, aquel que tiene por misión la adecuación de las plantillas de profesorado y del personal de atención educativa complementaria. Dicha tarea se antoja como un elemento primordial para la reordenación de estos recursos conforme proponíamos en nuestro Informe. Uno de los principales hándicap lo encontramos en la variedad de servicios que se prestan en estos colegios, algunos de ellos trascienden del ámbito estrictamente educativo, lo cual tiene su reflejo en la pluralidad de profesionales que trabajan con el alumnado o para el alumnado.

Según nos informa la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, la puesta en funcionamiento de las acciones aún pendientes, entre ellas algunas de las contenidas en los objetivos 7 y 8, está prevista para el primer trimestre del curso escolar 2013-14. Por esta razón dimos por concluidas nuestras actuaciones en el expediente de queja, sin perjuicio de que en el próximo Informe Anual demos cuenta del seguimiento que en 2014 haga la Defensoría sobre la puesta en práctica del Plan de Actuación para la Mejora de la Atención Educativa al alumnado escolarizado en centros específicos de educación especial en Andalucía 2012-15 (**queja 13/1885**).

Continuando con la Educación especial, hemos de recordar que la conservación y mantenimiento de los centros específicos de educación especial corresponde a los Ayuntamientos de las localidades donde se encuentren ubicados los inmuebles. Sin embargo, el cumplimiento de esta obligación resulta especialmente gravoso para determinadas Corporaciones locales debido a la actual coyuntura económica. Esta situación se agrava significativamente cuando el inmueble posee grandes dimensiones y su construcción es antigua, condiciones que hacen más costoso aún su mantenimiento.

En relación con lo señalado, traemos a colación la queja interpuesta por el AMPA del centro “Jean Piaget”, en Ogíjares (Granada) – suscrita por 5.400 firmas más-denunciando la falta de acuerdo entre la Administración educativa y el Ayuntamiento sobre el organismo responsable de la conservación y mantenimiento del servicio de calefacción del inmueble. Esta denuncia propició el inicio de actuaciones ante la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Granada, el Ayuntamiento, y la Diputación Provincial de Granada, tras las cuales pudimos comprobar las posiciones totalmente encontradas que sobre el asunto mantenían los dos primeros organismos.

En efecto, para la Administración educativa la obligación de conservación y mantenimiento de los centros escolares donde se impartan las Enseñanzas de primaria, secundaria y Educación especial, corresponderá, en todo caso, a la Corporación municipal del lugar donde se ubique el inmueble, y ello con independencia de la titularidad del mismo.

En sentido contrario, el Ayuntamiento de Ogíjares mantiene la posición de que dicha obligación sólo puede exigirse cuando el inmueble sea un edificio propio de la Corporación, requisito que no se cumple en el caso del centro en cuestión al ser propiedad de la Diputación Provincial de Granada, además de que el referido colegio no tiene carácter municipal sino provincial. Hasta hace dos años la Corporación municipal reconocía que por solidaridad sufragaba los gastos de calefacción, a pesar de no ser su obligación, pero la situación económica por la que atraviesa el municipio -como el resto de los consistorios del país- es muy difícil, por lo que no le puede hacer frente a un gasto que, insistía, no le corresponde legalmente.



Por su parte, la Diputación Provincial hace patente su compromiso de colaborar tanto con la Delegación Territorial de Educación como con el Ayuntamiento de Ogíjares para llegar a un acuerdo sobre el mantenimiento del sistema de calefacción, ofrecimiento que se formalizó mediante escrito a comienzos de 2013 pero del que, al parecer, no se había hecho uso.

Con estos antecedentes, acordamos, conforme a las facultades que nos confiere el artículo 29 de nuestra Ley reguladora, formular a los 3 organismos implicados en el asunto que motiva la queja, una serie de consideraciones que sirvieron de fundamento a la resolución que posteriormente se adoptó.

La primera de las consideraciones hace referencia a la Administración obligada al mantenimiento y conservación del servicio de calefacción del centro específico de educación especial.

Nos encontramos ante un debate en el que esta Institución debe hacer un pronunciamiento expreso acerca de su criterio sobre quién ha de recaer la responsabilidad de la obligación de conservación y mantenimiento del servicio que abordamos. Y ello con el propósito de clarificar la situación, y tratar de encontrar una solución que ayude a poner término a una realidad en la que los verdaderos perjudicados no son otros que los niños y niñas escolarizados en el centro y sus familias. Unas familias que se han visto abocadas en los últimos tiempos a reclamar un derecho básico para sus hijos como es el de disponer de calefacción adecuada.

A tal efecto, hemos de traer a colación la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, que en varios de sus preceptos resalta la necesaria coordinación que debe presidir entre las Administraciones educativas y las Corporaciones locales, cada una dentro de su ámbito competencial, para lograr una mayor eficacia de los recursos públicos destinados a la Educación. En concordancia con este principio, su Disposición adicional decimoquinta establece que la conservación, el mantenimiento y la vigilancia de los edificios destinados a centros públicos de Educación infantil, de Educación primaria o de Educación especial, corresponderán al municipio respectivo.

Esta obligación impuesta a los municipios tiene sus antecedentes en la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), y supuso un desarrollo de lo establecido en la Disposición adicional segunda de la Ley Reguladora del Derecho a la Educación, en virtud de la cual, las Corporaciones locales debían cooperar con las Administraciones educativas, conforme a la legislación vigente y en los términos que acuerden, en la creación, construcción y mantenimiento de los centros públicos docentes.

Por su parte, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación, dedica el Título VII, Capítulo I al regular la cooperación entre la Administración educativa y las Corporaciones locales, y tras describir el marco de cooperación, cuando aborda el asunto que nos ocupa (artículo 171, apartado 1), hace una expresa remisión a la Disposición adicional de la Ley estatal anteriormente citada, insistiendo de nuevo en la competencia que incumbe al Ayuntamiento donde se ubique el centro escolar, siempre que en el mismo se impartan las Enseñanzas de infantil, primaria o Educación especial de conservar, mantener y vigilar dichos centros.

Esta necesaria cooperación entre las dos Administraciones citadas, Educativa y Local, queda concretada en el Decreto 155/1997, de 10 de junio. Un norma que trata –como consta en su Exposición de motivos- de establecer el marco de ordenación de la

cooperación de las Entidades locales con la Administración Educativa de la Junta de Andalucía, atendiendo no sólo a la tradicional colaboración prestada por las Entidades locales y a su vinculación con el mundo educativo sino también a su mayor proximidad a la ciudadanía y a la agilidad de sus estructuras administrativas, lo que garantiza en último término un incremento de la eficacia y una mejor aplicación de la reforma educativa.

De este modo, el Decreto, en su artículo 6, cuando aborda la conservación, mantenimiento y vigilancia de los colegios, establece que esta actividad, «ya sean edificios propios o dependientes de la Administración educativa», destinados íntegramente a centros de Educación infantil de segundo ciclo, Educación primaria y Educación especial, corresponderá a los Ayuntamientos.

Y es precisamente en la interpretación y alcance de este precepto donde radica el nudo gordiano de la cuestión. A juicio de la Administración local, la obligación de conservación y mantenimiento de los Ayuntamientos debe quedar limitada a los edificios que les son propios, circunstancia que no concurre en el colegio “Jean Piaget”. Por el contrario, tanto la Delegación Territorial como la Diputación Provincial interpretan que la competencia municipal en este ámbito afecta tanto a los edificios municipales como a los dependientes de la Consejería de Educación siempre que estén destinados a Educación infantil, primaria o Educación especial.

Llegados a este punto, hemos de expresar que nuestro criterio resulta coincidente con el mantenido por los dos últimos organismos citados.

Ciertamente todos los preceptos traídos a colación no dejan lugar a dudas sobre la obligación que incumbe al municipio donde se ubica el colegio de sufragar los gastos de conservación y mantenimiento, siempre y cuando las enseñanzas que se impartan sean las tantas veces citadas de Educación infantil, primaria y especial. Este deber no se limita en exclusiva a los colegios cuyas instalaciones estén en inmuebles propios de las Corporaciones locales, sino que se hace extensivo, también -según recoge el artículo 6 del Decreto 155/1997- a los «dependientes» de la Consejería de Educación, con independencia de la titularidad.

La anterior obligación sólo cesa cuando la Comunidad Autónoma afecte dichos centros de propiedad municipal, para impartir Enseñanzas de secundaria o Formación profesional, en cuyo caso asumirá, respecto de los mencionados centros, los gastos que los municipios vinieran sufragando de acuerdo con las disposiciones vigentes, sin perjuicio de la titularidad demanial que puedan ostentar los municipios respectivos. Así queda expresamente recogido en la Disposición adicional decimoquinta de la Ley 2/2002, de 3 de mayo, de Educación, y en el artículo 6 apartado 2 del Decreto 155/1997.

Por todo lo señalado, concluimos que la intervención de las Corporaciones locales en el mantenimiento y conservación de los centros escolares que se encuentren en su municipio está en función del tipo de enseñanzas que se impartan en los mismos, y no así de la titularidad del inmueble.

A criterio de esta Defensoría, el alcance y contenido de la obligación a la que nos referimos no ofrece lugar a dudas sobre qué centros ha de recaer la obligación municipal y sobre cuáles no ya que, como hemos reiterado, ello está en función de las enseñanzas que se impartan. Cuestión distinta es delimitar donde comienza y donde termina el deber de conservación y mantenimiento. O dicho de otro modo, hasta cuando los Ayuntamientos deben seguir invirtiendo importantes recursos para sufragar los costes por los servicios de unas instalaciones obsoletas que precisan ser modernizadas.

Sin embargo, a pesar de tratarse de una cuestión que genera importantes conflictos, como comprobamos en el trabajo cotidiano de esta Defensoría, no es ese el asunto que motiva la queja. Ninguno de los organismos había alegado la necesidad o conveniencia de adaptar o cambiar las instalaciones de calefacción del centro para conseguir un ahorro energético, y a la postre, un menor montante en los recursos públicos destinados a este fin.

Por otro lado, la segunda de las cuestiones que sometimos a consideración centraba su análisis en la capacidad real y efectiva del Ayuntamiento de Ogijares de prestar el servicio de mantenimiento de calefacción del colegio.

Es cierto que nuestra Institución ha tenido ocasión de analizar cómo está afectando la actual crisis económica al derecho a la Educación, dejando constancia de ello en los Informes que anualmente presentamos ante el Parlamento de Andalucía. Así, en la Memoria correspondiente al año 2012, reflejamos que las limitaciones presupuestarias impuestas a las Administraciones están incidiendo no sólo en la Administración educativa sino también, y de manera singular, en las Corporaciones locales por tener encomendadas importantes funciones en esta materia, especialmente por lo que respecta a su participación en la programación de la enseñanza, y su cooperación con la Administración educativa en la construcción de los centros docentes públicos, y en la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios destinados a centros públicos de Educación infantil y primaria o de Educación especial.

El Ayuntamiento de Ogijares, como reconoce en su propio informe, no es una excepción, y por tanto, como el resto de las Entidades locales, se está viendo afectado por unas limitaciones presupuestarias y medidas de contención de gasto público que dificultan enormemente el cumplimiento de algunas de sus obligaciones o la prestación de determinados servicios.

No obstante lo anterior, hemos de tener en cuenta que el importante esfuerzo económico que debe realizar dicho Organismo para hacer frente a los gastos del servicio de calefacción del colegio “Jean Piaget” no deriva exclusivamente de la actual coyuntura económica. Se trata de una cuestión que los distintos responsables municipales han venido suscitando desde hace años, como en su momento tuvo ocasión de comprobar esta Defensoría. Hemos de considerar, por tanto, que la crisis económica ha contribuido sin duda a agravar la situación pero en modo alguno puede afirmarse que sea el origen del problema.

Nuestra Institución, con ocasión de la elaboración del Informe especial titulado “Los centros específicos de educación especial en Andalucía”, visitó el colegio “Jean Piaget” en marzo de 2010. En el curso de las labores de investigación tuvimos la oportunidad de comprobar que las infraestructuras de frío y calor del colegio presentaban un deficiente estado de conservación. Era por ello que se había solicitado su inclusión en el “Plan Mejor Escuela”, con la finalidad de acometer las obras necesarias que permitieran mejorar estas infraestructuras, con el consiguiente ahorro de coste en los servicios de calefacción. Desconocemos si finalmente el centro se ha podido beneficiar de las ayudas del Plan referenciado o de cualquier otro que haya posibilitado mejorar sus instalaciones –incluidas la calefacción- y, por consiguiente, conseguir un ahorro energético.

También en dicha visita mantuvimos una reunión con representantes de las familias, de la Administración educativa, y de la propia Corporación municipal, siendo estos últimos quienes llamaron la atención sobre las peculiaridades del colegio “Jean Piaget” ya que aunque se ubicaba en el municipio de Ogijares, sin embargo, escolarizaba a alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo de toda la provincia de Granada. En

aquellas fechas acudían al colegio un total de 118 niños y niñas, de los cuales sólo dos estaban empadronados en el municipio.

Ya por aquel entonces los representantes del municipio nos trasladaron la imposibilidad material y real de hacer frente a los gastos de mantenimiento de la calefacción teniendo en cuenta las características del inmueble, especialmente sus significativas dimensiones y la antigüedad de la construcción, circunstancias que no pasaron desapercibidas para el personal de la Institución. Nos corroboraron que el mayor presupuesto de gasto del municipio estaba destinado a sufragar la factura de gasoil para la calefacción del colegio. Del mismo modo dichos representantes pusieron de relieve las enormes dificultades para hacer frente a esta obligación, que estaba causando un desequilibrio importante en las arcas municipales.

Pues bien, ante la imposibilidad real y efectiva del Ayuntamiento de hacer frente a una obligación que le viene impuesta, es donde debe cobrar protagonismo la Diputación Provincial de Granada. Un protagonismo que no deriva de su condición de titular registral del inmueble, sino como entidad que ha de colaborar con las Corporaciones municipales en los centros escolares que afecten a más de un municipio, como es el caso del colegio “Jean Piaget”.

Para abordar esta cuestión hemos de remitirnos de nuevo al Decreto 155/1997, de 10 de junio, en el que, tras reconocer la competencia de los municipios en la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios propios o dependientes de la Consejería de Educación y Ciencia, destinados íntegramente a centros de Educación infantil de segundo ciclo, Educación primaria y Educación especial, deja abierta una vía a las Diputaciones Provinciales para que puedan colaborar con dichos Ayuntamientos en estas tareas, siempre que los centros escolares afecten a más de un municipio.

Se da la circunstancia de que la Diputación Provincial de Granada, en el informe remitido a esta Defensoría, dejaba expresa constancia de su voluntad de colaborar tanto con la Delegación Territorial de Educación como con el Ayuntamiento de Ogíjares para encontrar una solución que pusiera término al conflicto que se venía suscitando en torno a quién había de sufragar los gastos de mantenimiento de la calefacción del centro “Jean Piaget”. Un ofrecimiento que incluso parecía haberse formalizado por escrito pero que, por razones que desconocemos y que desde luego no habían sido debidamente justificadas, no se había hecho uso del mismo.

En el ámbito educativo, la colaboración de las Administraciones a las que se les ha atribuido alguna competencia en la misma materia, la buena fe y la lealtad institucional entre ellas, resultan cruciales para la adecuada prestación del servicio. Esta necesaria colaboración puede instrumentalizarse en convenios, según expresamente recoge la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, sin excluir, por supuesto, otras formas de materialización para los acuerdos y pactos que puedan llegar a alcanzarse.

Por consiguiente, la labor de nuestra Institución debe ir dirigida a exigir de las Administraciones implicadas (Delegación Territorial de Educación, Ayuntamiento de Ogíjares y Diputación de Granada), un esfuerzo en fomentar la colaboración entre ellas, que concluya con acuerdos para solucionar el problema de los gastos de mantenimiento y conservación del servicio de calefacción en el colegio señalado, teniendo en cuenta la imposibilidad real de realizar esta actividad por la entidad obligada a ello.

No podemos olvidar, como ya hemos puesto de manifiesto, que las personas más afectadas por esta situación, además de las familias, son los niños y niñas

escolarizados en el colegio “Jean Piaget”. Un alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo, con diversos tipos de discapacidades -incluso motóricas-, que por sus peculiaridades así como por las actividades que realizan en el colegio (fisioterapia, piscina, etc), no limitadas exclusivamente al ámbito educativo, precisan de unas instalaciones más cálidas y acogedoras que el resto del alumnado que acude a centros ordinarios.

Así las cosas, dirigimos a la Delegación Territorial de Educación de Granada, al Ayuntamiento de Ojijares y a la Diputación de Granada la siguiente **Recomendación**:

*“Que se promuevan con los otros organismos implicados cuantos contactos sean necesarios para llegar a un acuerdo entre las tres Administraciones implicadas sobre el modo y forma en que se atenderá adecuadamente el servicio de mantenimiento de calefacción del centro específico de educación especial “Jean Piaget”, poniendo de este modo término al conflicto surgido en torno al mismo ”.*

En respuesta, las tres Administraciones expresaron su voluntad de iniciar los contactos que puedan culminar en acuerdos concreto que permitan definitivamente solventar el problema del mantenimiento del servicio de calefacción del centro en cuestión.

En el momento de proceder al cierre de esta Memoria seguimos trabajando hasta que dicha solución sea una realidad, por lo que hemos demandado de las partes implicadas que nos sigan informando de las actuaciones que se realicen con la finalidad pretendida. (**queja 13/2078**).

Seguidamente, analizaremos otras de las actuaciones más significativas realizadas por esta Defensoría durante el año 2013 en el ámbito de la Educación especial.

En primer lugar, debemos de insistir en que la causa principal de la mayoría de las quejas recibidas durante 2013 se refieren a la carencia en muchos centros de recursos personales específicos para atender las necesidades del alumnado discapacitado, fundamentalmente en cuanto a monitores y a profesorado especialista en audición y lenguaje, por ser dos de los recursos humanos más demandados por los centros, situación que se ha venido señalando en los últimos Informes Anuales en este apartado.

También, por parte de esta Institución se ha venido denunciando esas insuficiencias en los medios personales y materiales puestos a disposición de los centros para la adecuada atención al alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo, y se ha actuado a través, tanto de las quejas recibidas por los afectados (familias, comunidades educativas, asociaciones, etc), como por iniciativa, tras detectar las carencias.

No obstante, hay que resaltar que, tal y como venimos apuntando en los últimos años, las quejas en las que se denuncian carencias de medios materiales o equipamientos destinados al alumnado con discapacidad han sufrido una considerable disminución, y ello aún cuando en la actualidad la situación no es propicia, por la persistente crisis económica que atravesamos, que hace realmente complicado que se produzcan nuevas incorporaciones de profesionales especializados en los centros para contar con suficientes efectivos tal y como requiere ese tipo de alumnado para su debida atención.

Por ello, desde nuestra perspectiva, estimamos que aunque cada año se incrementan las contrataciones y adscripciones de profesionales de la educación especial al servicio de la Administración educativa, no acaba de ser suficiente para paliar el déficit de personal especializado que aún existe en un número importante de centros educativos

andaluces. De ahí la conflictividad que el asunto continúa originando, como podemos apreciar por las quejas recibidas.

En cualquier caso, y a pesar de la situación de crisis económica que vivimos, desde esta Defensoría nos vemos en la obligación de seguir insistiendo en la consideración de que la Administración educativa andaluza debe continuar esforzándose aún más, para dotar no solo a los centros de educación especial con preferencia, sino a todos los centros que escolaricen alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo con un mayor número y mas especializados recursos humanos y materiales, tal y como la sociedad demanda y la normativa vigente exige.

En relación a esas quejas en la que se ponen de manifiesto las carencias de personal especialista en educación especial, podemos hacer mención en primer lugar a la **queja 12/696**, por la pretensión que en la misma se suscita y por la dilatada tramitación que ha requerido.

En efecto, en esta ocasión un padre de un alumno discapacitado psíquico, con una discapacidad del 90% y calificado como gran Dependiente en Grado III, Nivel II Permanente, formulaba una denuncia muy amplia con relación al centro de educación especial en el que su hijo estaba escolarizado, en cuanto a los medios materiales tales como mobiliario e instalaciones, pero también en lo referente a los medios personales en una doble vertiente, en la de su insuficiencia de profesorado y en la de su idoneidad, al no contar con titulación adecuada, todo lo cual originaba una indebida atención educativa hacia su hijo, según afirmaba.

Además, denunciaba el maltrato que su hijo había recibido en el centro de educación especial en el que estaba escolarizado, basándose en que un familiar le había alertado de que con regularidad, para no decir siempre, en el recreo su hijo estaba sentado en el suelo todo el tiempo sin que nadie le echase cuenta, con el consiguiente perjuicio para su salud, habiendo cogido, a consecuencia de estar como había descrito en pleno mes de enero y febrero de 2012, una laringotraqueobronquitis aguda.

Pues bien, manifestaba este padre que, tras hablar con el director y la psicóloga del centro, lo negaban todo, es más, le dijeron que al niño le ponían una alfombra en el recreo, lamentable según entendía, y falso según testigos. Ante ello, había hablado con la inspectora de zona en febrero de 2012, tomando esta nota de todo y asegurándole que visitaría el centro sin avisar.

Asimismo, alegaba el reclamante otras muchas deficiencias del centro, como que sus instalaciones estaban obsoletas, que no había logopeda titulado sino un profesor con un curso de logopedia, que la inspección llevaba años sin visitar el centro, que las clases carecían de suelo aislante, que igualmente carecía de unos materiales específicos para la tipología variada que tiene el alumnado allí escolarizado, que pedían desde el centro cada 3 meses todo tipo de materiales educativos y no educativos, que no había refrigeración y que la calefacción era muy antigua, que el perímetro del centro estaba vallado con barras oxidadas que podían cortar, con el consiguiente peligro, que la cancela de entrada estaba en riesgo de caída, y que había que pintar el colegio por dentro y por fuera y modernizarlo a todos los niveles En este sentido consideraba que deberían reformarlo ampliamente o cerrarlo y darle otro uso social. Por ello, solicitaba la intervención de esta Institución ante la Administración educativa, para que se investigaran los hechos denunciados.

Tras admitirse a trámite la queja, se solicitó el preceptivo informe a la Delegación Territorial, en el que solo se manifestaba que, emprendidas las medidas y actuaciones

desde esta Delegación Provincial y en función de los informes emitidos por el Servicio de Inspección Educativa, no se desprendía que el trato dispensado al alumno fuera incorrecto ni vejatorio por parte del centro educativo.

A la vista del escueto informe que se nos trasladaba, a pesar de todas las denuncias que el interesado formulaba, nos vimos obligados a solicitar a dicha Administración una mayor información al respecto. En septiembre de 2012 se recibió un segundo informe en el que se afirmaba que el centro de educación especial en cuestión disponía de un concierto pleno con la Consejería de Educación, por el que se impartían tres unidades de Formación básica y una unidad de PFTVA (Programas de Formación para la Transición a la Vida adulta y Laboral).

Añadía que el hijo del reclamante estaba escolarizado en el centro desde el curso escolar 2004-05, estando matriculado el pasado curso en una de las unidades de Formación Básica con una ratio de 4 alumnos. Que de conformidad con lo establecido en el artículo 73 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, se trataba de un alumno con necesidades educativas especiales, que contaba con un dictamen de escolarización en el que constaba la modalidad de escolarización en centro específico, y en su virtud, el alumno estaba cursando un programa de Formación básica, de conformidad con lo establecido en el Decreto 147/2002, de 14 de mayo, por el que se establece la ordenación de la atención educativa a los alumnos con necesidades educativas especiales asociadas a sus capacidades personales.

Continuaba señalando que el citado centro concertado tenía organizada la atención logopédica de los alumnos en una doble vía: por un lado, cada tutor desarrollaba en su aula las prácticas necesarias con los alumnos con menos afectación, y por otro, un grupo de cuatro alumnos, entre ellos el hijo del reclamante, que recibía sesiones específicas por parte de tres profesionales del centro, que -según se afirmaba- de acuerdo con los diplomas aportado por el centro no cumplían con los requisitos de titulación.

Seguía la Administración manifestando en su informe que el interesado fue recibido por la Inspección educativa de guardia recogiendo su queja, y que, en esa misma semana, se visitó y se supervisó el mencionado centro con una visita exhaustiva donde se comprobó el estado de todas las aulas y espacios del centro, incluido el dedicado al recreo. Que se mantuvo una reunión con el Director del centro y se observaron todas las prácticas docentes que se estaban desarrollando en las diversas aulas. En dicha reunión, el director manifestó el conflicto planteado por el reclamante, quién irrumpió en el centro gritando, amenazando e insultando al profesorado y a la propia Dirección, lo cual produjo que algunos alumnos sufrieran una crisis de ansiedad.

La inspectora requirió al director para que elaborara y remitiera un informe sobre los hechos denunciados, y enviara las titulaciones correspondientes de los profesionales que ocupan el puesto de Audición y Lenguaje. Asimismo, se le instó a que cesara en su práctica de solicitar material a los padres de los alumnos escolarizados, porque dicho material estaba cubierto por el propio concierto y por el Programa de gratuidad de libros de textos.

Derivadas de las mencionadas actuaciones, la Inspección elaboró un informe, en mayo de 2012, en el que se analizaron las denuncias efectuadas por el interesado. Basándose en el citado informe, la Delegación Territorial nos informó de su postura ante las denuncias presentadas por el interesado.

En primer lugar, en cuanto a que las instalaciones del centro están obsoletas, se nos indicaba que la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, establece, en su artículo 14, que todos los centros docentes, independientemente de su titularidad, deberán reunir unos requisitos mínimos referidos a titulación académica del profesorado, relación numérica alumno profesor, instalaciones docentes y deportivas y número de puestos escolares, para impartir enseñanzas con garantía de calidad. Por su parte, el artículo 23 de la misma Ley condiciona la apertura y funcionamiento de los centros docentes privados al principio de autorización administrativa que se concederá siempre que aquellos reúnan los requisitos mínimos establecidos.

La LOE, incluyó novedades en este ámbito, desarrolladas por el Real Decreto 132/2010, de 12 de febrero, por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros que impartan las enseñanzas del segundo ciclo de Educación infantil, la Educación primaria y la Educación secundaria. Este Real Decreto dedica su Disposición Adicional segunda a los centros de educación especial, estableciendo lo siguiente: «Las Administraciones educativas competentes adoptarán lo dispuesto en este real decreto a los centros de educación especial que ofrecen enseñanzas dirigidas a alumnos con necesidades educativas especiales que no puedan ser atendidas en el marco de las medidas de atención a la diversidad en los centros extraordinarios». Extremo este que no ha sido desarrollado por las Administraciones educativas competentes, por lo que actualmente no se encuentra definido en la normativa que se entiende por infraestructura y servicios necesarios en un centro como el del caso que nos ocupa.

Proseguía la Delegación Territorial que en este contexto legal, el mencionado centro concertado dispone de una zona utilizada como recreo (perímetro del edificio del centro, cerrado con una valla) que no reúne, a criterio del informe de la Inspección, las condiciones de espacio, infraestructura e instalaciones necesarios que permitan que los alumnos puedan expandirse y realizar actividades diversas, entre ellas deportivas, como complemento necesario al currículo que reciben en su horario lectivo, y en el marco de la educación de calidad para todos. El mobiliario en uso es diverso, destacándose que algunas mesas de alumnos deberían ser renovadas por parte del centro. Los materiales didácticos son adecuados. Destaca, positivamente, la sala de psicomotricidad.

En segundo lugar, sobre la denuncia de que en el centro no había logopeda titulado, se informaba que en cuanto a la no titulación de los profesionales de Audición y Lenguaje, el informe de Inspección señala que ninguno de los profesionales incluidos en la documentación facilitada por el centro cumple con los requisitos de titulación establecidos en la normativa (Orden ministerial de 11 de octubre de 1994 por la que se regulan las titulaciones mínimas que deben poseer los profesores de los centros privados de Educación infantil y primaria –incluye Educación especial-). Este extremo ya había sido comunicado al centro, el cual, si no aporta documentación complementaria o habilitación, deberá contratar nuevo personal que reúna los requisitos de titulación previstos para desempeñar las sesiones de logopedia que necesiten los alumnos escolarizados.

En tercer lugar, ante la denuncia de que la inspección llevaba años sin visitar el colegio, se informaba que esta afirmación no se correspondía con la realidad, y que sólo desde el desconocimiento de las actuaciones realizadas en el centro y con la propia dirección del mismo por parte de diversos inspectores se podía realizar esta manifestación, que resultaba infundada y alejada de la realidad.

En cuarto lugar, acerca de que el centro pedía a las familias todo tipo de materiales educativos y no educativos, la Delegación Territorial indicaba que se había comunicado al centro que no podía solicitar a los padres cantidad ni material alguno, de



conformidad con lo establecido en los módulos de concierto y en las propias instrucciones que cada curso escolar se dictan por la Dirección General competente sobre el programa de gratuidad de libros de textos y materiales para los centros de Educación Especial. Por tanto, se le formulaba a un requerimiento por escrito.

Por último, a la denuncia del presunto maltrato que sufría su hijo, con perjuicio para su salud, la respuesta de la Administración fue que no procedía a realizar pronunciamiento sobre el presunto maltrato del alumno por parte del centro, dado que ninguna de las partes pudo probar si había existido o no una relación efecto-causa entre la enfermedad del hijo del reclamante y el tiempo que había permanecido, en invierno, en el suelo del recreo, con o sin alfombra; si bien, según el informe de inspección y dada la ratio de 4 alumnos en la unidad a la que pertenece el hijo del reclamante, debería de ser posible y así había sido exigido a los profesionales del centro, el evitar que dicho alumno permanecieran sentado o tumbado en el suelo del recreo (aunque fue encima de una alfombra). Y para que esto no sucediera, los profesionales debieron y deben arbitrar medidas educativas que eviten que dicho alumno pase el recreo en el suelo y sin realizar actividad alguna con el resto de sus compañeros. El recreo forma parte del horario lectivo del profesorado y, por tanto, deben observar sus funciones y deberes; todo lo cual ha sido debidamente comunicado y requerido a los profesionales del centro.

Finalizaba el informe manifestando que el reclamante no podía irrumpir en el centro educativo como y cuando lo estimara oportuno, ya que debía respetar los horarios establecidos y las normas de educación que hacen posible la convivencia, especialmente en un centro como éste que escolariza a alumnos muy sensibles, entre ellos su propio hijo, a los cuales había que dispensarles el trato y el ambiente necesarios que posibiliten el que se sintieran en un ambiente seguro y protector.

A la vista del nuevo informe, dimos traslado del mismo al interesado para que nos manifestase lo que estimase conveniente a su derecho, recibíéndose una serie de escritos, en todos los cuales manifestaba su disconformidad con el informe en cuestión y con las decisiones adoptadas por la Administración educativa al respecto de las irregularidades detectadas, y solicitaba nuevamente nuestra intervención al objeto de que se instase a esa Delegación Territorial a una revisión del último informe emitido, y se adoptasen las medidas legales procedentes tras los incumplimientos detectados por el Servicio de inspección en sus visitas al centro .

Pues bien, una vez estudiados los escritos realizados por el interesado, junto con toda la información que fue remitiendo la Administración en todo el dilatado tiempo de tramitación de la queja, pusimos en conocimiento de la misma las siguientes consideraciones:

En primer lugar, manifestamos que sobre las cuestiones suscitadas en los puntos tercero y cuarto del informe, referentes a que la inspección llevaba años sin visitar el centro y que éste pedía a los familias del alumnado todo tipo de materiales educativos y no educativos, parecía que las mismas habían quedado clarificadas.

En segundo lugar, con respecto al presunto “maltrato” de su hijo, era difícil ciertamente establecer con claridad una constatación de los hechos que denunciaba el interesado, teniendo en cuenta la dificultad de un medio probatorio fehaciente de los mismos. No obstante, tras las investigaciones realizadas por el Grupo de Menores de la Policía Nacional, se había dictado una resolución judicial declarando la no existencia de indicios de los hechos denunciados, sobreseyéndose la denuncia realizada por el padre del menor. Por tanto, sobre este punto la cuestión había quedado reducida a una controversia

entre las afirmaciones que mantenía el interesado y el resultado de las investigaciones policiales llevadas a cabo, cuyo cauce de resolución era en vía judicial.

En tercer lugar, y referente al estado de las instalaciones del centro, la Administración señaló que este centro de educación especial se autorizó al amparo del Real Decreto 334/85, de 6 de marzo de Ordenación de la Educación Especial, cumpliéndose por parte del centro los requisitos establecidos en este Real Decreto, y que el mismo intentaba mantener sus instalaciones en buen estado y subsanar aquellas necesidades que iban surgiendo con el paso del tiempo, cambiando y adaptando el mobiliario.

Ante ello, y aún comprendido las inquietudes del centro porque las instalaciones se mantuvieran en estado adecuado a las necesidades que contemplaba, era necesario conocer -pues en el informe no se hace referencia a ello-, si los problemas del mobiliario habían sido subsanados, así como las posibles soluciones a adoptar en cuanto a la deficiencia comprobada en la zona utilizada como recreo.

Por último, y en cuanto a falta de titulación de los profesionales de Audición y lenguaje del centro, este extremo, según afirmaba la Administración, ya había sido comunicado al centro, indicándose igualmente que, si el mismo no aportaba documentación complementaria o habilitación, debería contratar nuevo personal que reuniese los requisitos de titulación previstos para desempeñar las sesiones de logopedia que reciben los alumnos escolarizados. Sobre este asunto, en el nuevo informe de 8 de mayo de 2013 se ratificaba que, tras la documentación aportada por el centro y su contraste con la Orden Ministerial de 11 de octubre de 1994, *“se ha constatado que la documentación no cumple los requisitos establecidos. En atención a corregir esta carencia, se ha realizado el correspondiente requerimiento al centro por parte de la Inspección para que aporte nueva documentación que se adecue al marco legal”*.

En este contexto, desconocíamos si la Administración había realizado los dos requerimientos al centro. En cualquier caso, nos preocupaba sobremanera constatar si se había subsanado la carencia de estos profesionales, dada la atención logopédica que se había estado impartiendo al alumnado con esta necesidad -entre ellos el hijo del reclamante- y las sesiones que iban a continuar recibiendo en el nuevo curso escolar 2013-14 por parte de unos profesionales que, de acuerdo con los diplomas aportados por el centro, no cumplían con los requisitos de titulación pertinentes, como así había denunciado reiteradamente la propia Inspección educativa.

Pues bien, éramos consciente de las dificultades que conllevaba la resolución del problema, pero no alcanzábamos a comprender que, tras casi dos años de denuncias y actuaciones por parte del interesado, de esta Defensoría, y de los requerimientos efectuados al centro escolar por parte de la propia Administración, continuasen existiendo esas carencias materiales y personales.

En consecuencia con todo lo anteriormente expresado, y de acuerdo con los artículos 18.1 y 19.1 de la Ley del Defensor del Pueblo Andaluz, nos vimos en la obligación de solicitar la remisión de un nuevo informe al respecto de todas las cuestiones detalladas, pero especialmente se interesaba que se nos facilitase información específica acerca de las medidas que se debían haber adoptado de cara al curso escolar 2013-14, ante las irregularidades constatadas por la Inspección educativa en ese centro de educación especial.

Recibida en dicho diciembre de 2013 una nueva respuesta, del análisis de la misma pudimos comprobar que se había aceptado la pretensión planteada por el interesado

en su queja, de forma que, tal y como se especificaba en el mismo, se había contratado un profesional de Audición y Lenguaje con titulación ajustada a la normativa, en base al requerimiento realizado en su día sobre el incumplimiento del requisito de titulación. Este Logopeda, que venía desarrollando su labor en el centro desde mayo de 2013, la seguiría desempeñando durante el curso 2013-14.

Asimismo, como desarrollo del Plan de actuación de la Inspección educativa, se giró visita el 5 de noviembre de 2013 al referido centro educación especial, recibéndose información normalizada por parte de la dirección de las actuaciones llevadas a cabo en cumplimiento de los requerimientos realizados en materia de personal, y realizándose un seguimiento continuo manteniendo reuniones periódicas con los responsables del equipo directivo para una mejor atención educativa, dada la especial situación educativa del alumnado allí escolarizado.

En cuanto al resto de cuestiones planteadas, relativas a los medios materiales del centro, mobiliario y recursos didácticos e informáticos, según se constataba en el informe, estaban siendo adaptados a las necesidades inherentes al alumnado escolarizado, para conseguir unas óptimas condiciones de uso y aprovechamiento.

En lo que se refiere a las infraestructuras, también se informaba por la Administración de la adecuación las mismas, tanto del recreo como de la sala de psicomotricidad, contando igualmente el centro con una sala de estimulación para los sentidos acorde a los tiempos y necesidades.

Por último, la Administración educativa afirmaba que la inspección de zona había podido constatar que, en general, las instalaciones actuales del centro objeto de controversia cumplían con todos los requisitos legales establecidos, procurándose un adecuado mantenimiento y conservación de sus instalaciones, e intentándose subsanar las deficiencias que puedan ir surgiendo por el uso de las mismas.

A la vista de todo ello, y en conjunción con toda la amplia documentación recopilada en el transcurso de la tramitación del expediente, se llegó a la conclusión de que la atención educativa que actualmente se ofrecía al alumnado por parte del referido centro de Educación especial, contaba con los profesionales adecuados a las titulaciones exigidas para este tipo de enseñanza, no deduciéndose que se estuviera produciendo conculcación de derecho alguno para el alumnado, entre el que se incluía al menor hijo del reclamante, y resultando muy positivo para todos el seguimiento que se venía realizando y el contacto periódico que se estaba manteniendo con el equipo directivo.

Otra queja que no podemos dejar de comentar en este punto de la Memoria es la **queja 13/1415**, iniciada de Oficio por esta Institución al conocer la existencia de un problema que nos preocupó especialmente por la aparentemente facilidad de resolución y no haberse podido resolver hasta la fecha, -ni siquiera tras nuestras gestiones como veremos ahora-, a pesar de lo que ello está significando para el alumnado afectado por esta carencia.

En efecto, el problema partía de la situación por la que estaba atravesando un grupo de al menos 8 alumnos y alumnas discapacitados de un municipio de la provincia de Málaga, al no poder utilizar el “vaso terapéutico” en el que recibían las sesiones de rehabilitación en su colegio, porque el agua salía prácticamente hirviendo. El padre de uno de estos alumnos afectados, cuyo hijo estaba aquejado de parálisis cerebral, protagonizaba una protesta periódica junto a otros progenitores para que la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Málaga subsanase este problema que se prolongaba

desde hacía demasiado tiempo, con el consiguiente perjuicio para el alumnado discapacitado de dicho centro que requiere esa terapia rehabilitadora.

El problema radicaba en que la caldera que se había instalado para abastecer de agua caliente a la piscina o vaso terapéutico era demasiado potente, y el agua no estaba a la temperatura que requiere dicho tratamiento, sino que literalmente salía hirviendo. Los afectados habían mantenido varias reuniones con responsables de la referida Delegación Territorial, aunque no habían conseguido solucionar el problema, teniendo que llevar a sus hijos a vasos terapéuticos que tenían que costear de forma privada.

Recibido el informe de la Delegación Territorial nos respondían que el Servicio de Planificación y Escolarización de dicha Delegación Territorial les transmitía que en abril se solicitó al Ente Público Andaluz de Infraestructuras y Servicios Educativos un informe al respecto, no habiendo obtenido respuesta, por ello se había solicitado nuevamente información al ser este asunto de su competencia. Asimismo informaban que el Ayuntamiento de la localidad, en un pleno ordinario, había adoptado el acuerdo de requerir a la Consejería de Educación el cambio inmediato de la caldera para el vaso terapéutico del centro en cuestión.

A la vista del contenido de dicho informe, procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones con respecto a la Delegación Territorial de Educación de Málaga, para dirigirnos al Ente Público de Infraestructuras y Servicios Educativos, en el entendimiento de que el asunto escapaba del ámbito de competencia funcional de la citada Delegación Territorial.

De la respuesta recibida del referido Ente Público, se desprendía, entre otras consideraciones, que desde la puesta en funcionamiento del vaso terapéutico del colegio se observó un deficiente funcionamiento de la instalación que impedía su uso efectivo, al constatarse que el grupo térmico producía una temperatura muy elevada del agua del vaso para su correcto uso. En aquella ocasión dicha deficiencia se subsanó sustituyendo la caldera por otra adecuada a las necesidades demandadas.

Pero posteriormente, el Área Sanitaria Norte de Málaga que inspeccionó las instalaciones, informó de una serie de deficiencias técnicas del referido vaso terapéutico y del incumplimiento de determinadas disposiciones normativas específicas, exigibles para su funcionamiento. Conocidos estos hechos por el ISE –aunque en el informe emitido no se nos indicaba en qué fecha-, habían solicitado asesoramiento técnico a un técnico especializado –se ignora también en qué fecha-, para conocer la adecuación de las instalaciones a la normativa vigente, las deficiencias posibles existentes y la valoración económica de las actuaciones a realizar para la reanudación de la puesta en marcha de la instalación, que no olvidemos era para que el alumnado discapacitado del colegio recibiese sus necesarias sesiones de rehabilitación.

En el informe remitido se termina afirmando que cuando el ISE dispusiera del resultado de ese asesoramiento técnico, se conociera la valoración económica de la actuación a realizar y se dotase de la correspondiente asignación presupuestaria, se propondría que, con carácter urgente, se procediese a la ejecución de las obras para que la instalación pudiera ponerse en funcionamiento.

En consecuencia, y ante la necesidad de se reanudasen, cuanto antes, dichas sesiones terapéuticas para el alumnado del referido centro, esta Defensoría decidió no dar por finalizadas nuestras actuaciones en el expediente hasta tanto se nos informase de dicha circunstancia, que esperábamos fuese con la urgencia que la cuestión debatida demandaba.

Por tanto, se consideró necesario dirigimos de nuevo a Ente Público de Infraestructuras y Servicios Educativos, para solicitar que nos facilitasen información sobre los extremos anteriormente demandados, que nos permitiera realizar una correcta valoración del procedimiento que se estaba siguiendo en ese Organismo para la resolución del problema existente en este centro escolar con la lógica inmediatez que este alumnado precisaba.

Recibido un nuevo informe del ISE en noviembre de 2013, de su contenido se deducía que el problema planteado estaba en vías de solución, por cuanto nos indicaban que, tras todas las gestiones llevadas a cabo, que nos detallaban en ese nuevo informe, se constataba que, una vez determinadas las deficiencias a subsanar en el vaso terapéutico del centro "Reina Sofía", de Antequera, se inició el procedimiento administrativo correspondiente al objeto de subsanar dichas deficiencias.

En consecuencia con lo anterior, se archivó el expediente, en la confianza de que las actuaciones mencionadas permitieran la puesta en funcionamiento cuanto antes de las referidas instalaciones, para la reanudación de las sesiones de rehabilitación de este alumnado.

Finalmente haremos un breve glosario sobre las quejas recibidas cuya temática ha sido mas recurrente y, por ende, conflictiva. Así, mencionar las quejas en las que se denunciaban la carencia de monitores para la atención del alumnado con necesidades educativas, cuestión que da lugar a situaciones insostenibles para los centros, las familias y sobre todo el alumnado afectado, pues en algunas ocasiones hablamos incluso de alumnos con patologías muy complicadas, por ejemplo del espectro autista, escolarizados en Aulas específicas, en las que resulta difícil asumir que no estén debidamente dotadas de los profesionales necesarios.

Nuestras denuncias sobre esta problemática es año tras año y durante el mismo, ciertamente reiterativa, pero estamos obligados a insistir en la improcedencia de escolarizar a un menor con una necesidad educativa especial en un centro docente que no cuente con los profesionales necesarios para atenderlo, según lo que haya dictaminado el Equipo de Orientación Educativa competente.

Las familias de este alumnado con distintos trastornos demandan de esta Defensoría ayuda urgente ante la situación de sus hijos en su día a día.

Mas inquietud provoca, aún, el caso de que la carencia de estos profesionales de Educación especial sea debida a la ausencia del que venia desempeñando su labor, que, por razón de enfermedad, deja de asistir a su puesto de trabajo. Son situaciones que denunciarnos reiteradamente, y a las que la Administración intenta dar respuesta lo antes posible, pero, no obstante, las bajas, ausencias y desatención de un alumnado tan especial lamentablemente se producen, por lo que habremos de convenir que el asunto no parece tener fácil solución, y menos en estos momentos.

Al respecto analicemos la **queja 13/197**, también iniciada de Oficio, al llegarnos una información de que en un centro de Educación especial de un municipio de Cádiz, en el que estaban escolarizados en torno a 70 menores con discapacidad psíquica, se estaba solicitando a los padres y madres del alumnado que acudiesen al centro, a ser posible entre las 11.00 y las 12.30 horas de la mañana, para cambiar los pañales a sus hijos. Incluso en el comunicado que les habían enviado se matizaba que *"si con una vez cree que no es suficiente, puede acudir a cambiar el pañal una segunda vez a lo largo de la jornada"*.

El problema había surgido porque, de las cuatro monitoras que disponía el centro dos estaban de baja laboral, una por embarazo y la otra a la espera de una intervención quirúrgica, es decir, que ninguna de las dos ausencias se preveía de corta duración.

La situación había generado confusión, cierta polémica e incredulidad por parte de las familias afectadas, que no descartaban adoptar alguna medida de presión si la solución, que pasaba por la sustitución de las monitoras de baja, no llegaba. El AMPA del centro estaba igualmente a la expectativa, requiriendo que el problema se solucionase cuanto antes, dada la situación del alumnado y la atención que requerían por sus discapacidades.

Solicitado informe a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Cádiz, para que nos proporcionase una mayor información sobre la problemática descrita, de su contenido, que fue analizado detenidamente, no pudimos constatar la existencia de irregularidades en la actuación de la Administración educativa, a pesar de la situación existente en este colegio.

En efecto, en dicho informe se indicaba que el problema estribaba en que una de las monitoras causó baja por incapacidad laboral con fecha 5 de septiembre de 2013, pero el documento con esa información no lo remitió la dirección del centro a la Delegación Territorial hasta el 16 de septiembre, por lo que hasta entonces no tuvo conocimiento del problema, y esa demora fue la que produjo la disfunción en la cobertura de la baja de dicha profesional que las familias afectadas denunciaban.

En cualquier caso, el asunto de fondo quedó solucionado, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones. No obstante, no quisimos dejar de pasar la ocasión para insistir, nuevamente que, en casos como el que nos ocupaba el proceso de sustitución del profesional en un centro escolar, y mas aun en los casos de centros de Educación especial o en los que haya escolarizado alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo, no puede demorarse tanto tiempo, pues 19 días sin la monitora en cuestión, como ocurrió en este supuesto, significaban un verdadero problema de falta de atención educativa de ese tipo de alumnado, y lógicamente una situación de emergencia para el propio centro y para las familias que habían de suplir las labores de estos profesionales.

Por ello, instamos a la Administración a que estas situaciones deben resolverse con la inmediatez que requieren, para lo cual, debe articularse un procedimiento mas ágil y eficaz que solvente estos problemas a la hora de la sustitución de un monitor o personal docente en centros de Educación especial y para alumnado de estas características.

En otro orden de cosas, un grupo de quejas que se reciben con frecuencia en el ámbito de la Educación especial, y que provoca gran malestar entre los afectados, es el que se deriva de la insuficiencia de Aulas específicas en algunas comarcas, o el insuficiencia del número de las existentes en zonas de escolarización de grandes urbes, originándose así la enérgica protesta de las familias.

Es fundamental que se procure la creación de más Aulas de Educación especial para cubrir la demanda, cada vez mayor, de alumnado con todo tipo necesidades específicas de apoyo educativo, en las que la modalidad de escolarización así queda dictaminada por los E.O.E. y que éstas estén cercanas al lugar de residencia de estos menores, para propiciarles una mayor integración y avance en sus carencias, y también para no encarecer aún mas las enseñanzas especiales, añadiendo a su coste en si el de los desplazamientos en transporte escolar específico, por ser en vehículos adaptados y con

profesionales especiales para el acompañamiento de este tipo de alumnado. Una mejora en la planificación de estas Aulas supondría una suma de beneficios para todos y en todos los sentidos.

Para finalizar, indicar que uno de los problemas que venimos observando que vienen disminuyendo en los últimos años, afortunadamente, son los casos de barreras arquitectónicas en los centros. Al hilo del cumplimiento de la normativa, podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que los casos de existencias de barreras arquitectónicas en la red de centros de Andalucía son poco frecuentes.

Ejemplo de ello es la **queja 13/166**, iniciada de Oficio por esta Institución, tras tener conocimiento, a través de una crónica periodística, de la situación por la que atravesaba el alumnado con discapacidades físicas y psíquicas escolarizado en un centro público de una zona rural, ante la existencia de barreras arquitectónicas y una serie de deficiencias y carencias existentes en el referido centro. En efecto, según se denunciaba por parte de la AMPA, hasta habían organizado el pasado curso una rifa para, con el dinero recaudado, poder reparar aparatos de aire acondicionado e instalar este sistema de refrigeración en el comedor escolar.

No obstante, aun necesario igualmente, esa no era la prioridad, sino que, a pesar de tener escolarizados 32 alumnos con algún tipo de minusvalía o discapacidad, el centro, que databa de fecha de construcción en el año 1976, no se encontraba adaptado para la debida escolarización e integración de este tipo de alumnado, existiendo barreras arquitectónicas que les impedían su escolarización normalizada.

La AMPA llevaba cinco años reclamando a la Administración la instalación de un elevador, y aunque según parecía se les prometió que tendrían una partida económica en el Plan OLA, y de hecho era así, al estar compartida con otros dos colegios de la localidad, la cantidad resultante era insuficiente para las mejoras y adaptaciones que había que realizar, dada la antigüedad del centro.

Por último, se daba la circunstancia de que ese centro público precisaba también más personal de Educación especial, pues solo disponía de 3 profesores para un total de 32 alumnos con distintas patologías y discapacidades que requerían un apoyo educativo muy específico.

Tras solicitar información a la Delegación Territorial de Educación competente, de la respuesta recibida pudimos deducir que el problema de barreras arquitectónicas tanto tiempo planteado en este centro escolar, estaba en vías de solución, ya que, según se indicaba, la actuación para la eliminación de las barreras arquitectónicas verticales existente en el referido centro, incorporada al Plan OLA, estaba dotada con un presupuesto estimado de 60.000 euros, con objeto de mejorar la infraestructura general del citado colegio para conseguir una debida escolarización e integración del alumnado discapacitado allí escolarizado.

Y con respecto a la carencia de personal de educación especial que se denunciaba igualmente, de la información remitida por la Administración se desprendía su consideración de que ese centro estaba dotado de personal e infraestructuras suficientes para la integración y atención de su alumnado, de acuerdo con sus respectivos dictámenes y medidas curriculares establecidas, disponiendo de una unidad de apoyo a la integración y de un aula de Educación especial para atender a 27 alumnos con discapacidad, además de contar con un profesor de audición y lenguaje para 13 alumnos y dos monitores de

Educación especial, uno a tiempo completo, y otro compartido con un instituto de la localidad para atender a 6 alumnos que lo precisaban.

#### *2. 1. 5. 2. Educación Compensatoria.*

En el análisis de las quejas tramitadas correspondientes a este epígrafe tenemos que detenernos en primer lugar, en los procesos concesión de becas y ayudas al estudio.

Este tema siempre ha sido una cuestión de gran importancia para las familias, y en la actual coyuntura económica aún más, ante la difícil situación que están atravesando muchas de ellas. Por ello podemos afirmar que es una necesidad, hoy más que nunca, que funcionen correctamente los mecanismos establecidos -que nuestras normas mínimas prevén-, para compensar las desigualdades sociales que la crisis económica está generando, y ya, de forma preocupante, en estratos de la sociedad antes nunca desfavorecidos. Uno de estos mecanismos es el incremento de los medios de ayuda para garantizar el acceso, o la continuidad, en los estudios a todo aquel que tenga esa inquietud y no cuente con medios económicos para ello.

Dada las difícilísimas circunstancias en las que nos encontramos, se hace absolutamente necesario tomar decisiones que impliquen la modificación, para su mejora, de determinadas normas relacionadas con lo que venimos denominando Educación compensatoria que, si bien en un principio pudieran parecer decisiones utópicas, no lo deben ser cuando de lo que se trata es de garantizar derechos fundamentales y libertades públicas reconocidas en nuestra Constitución, y estamos hablando del Derecho a la Educación.

Precisamente por ello, y a pesar de saber que la coyuntura económica que atravesamos no es la más propicia desde el otro punto de vista, esto es, el del aumento del gasto público que supone toda política compensatoria, nos vemos en la obligación de pedir a la Consejería de Educación un nuevo esfuerzo en línea con los pronunciamientos que hemos venido realizando durante todo el año 2013, en referencia a los estudios no obligatorios, pues convocando ayudas y becas, y en particular del tipo de las de “Segunda Oportunidad”, es como verdaderamente se puede fomentar el interés en los jóvenes por iniciar unos estudios cada vez más imprescindibles, o retomar unas enseñanzas que tantas puertas de futuro les pueden abrir a personas que en su momento no pudieron proseguirlas por diferentes razones y están verdaderamente interesadas en conseguir ahora una buena preparación.

En cualquier caso, no podemos afirmar que haya habido un número de quejas importantes sobre esta materia, aunque si un ligero aumento de las recepcionadas en este año 2013 debido a los delicados momentos que, como señalamos, están viviendo muchas familias de Andalucía. Efectivamente, la tendencia ya iniciada en el año 2012 se ha consolidado en 2013, pues la crisis económica y su consecuencia de haberse incrementado el número de personas que han cesado en su actividad laboral, ha supuesto un aumento considerablemente del número de solicitudes de becas y ayudas al estudio, precisamente por constituir una vía a través de la cual obtener los medios para poder conseguir a medio plazo una cualificación que no se tenía y que permitirá integrarse en el mercado laboral.

Por este motivo, esta Defensoría procurando estar siempre “in vigilando” en estos temas para poder tener acceso a la información oportuna en el momento más propicio, sobre problemáticas que puedan incidir en un retroceso en este tipo de derechos sociales, llevó a cabo el pasado año 2013 una investigación de oficio referenciada con el número de expediente de **queja 13/199**, tras la recepción de una serie de quejas formuladas por



personas afectadas por el impago por parte de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte de la Junta de Andalucía de los plazos correspondientes a las Becas “Andalucía Segunda Oportunidad”, convocadas y concedidas para el curso 2012-13.

Las personas afectadas por estos retrasos en el pago denunciaban que la Administración educativa no abonaba el importe total de la beca de Segunda Oportunidad que ya tenían concedida, pues los beneficiarios solo habían percibido el primer pago, correspondiente a los meses de septiembre, octubre y noviembre de 2012 que se liquidaba en un solo bloque.

Sin embargo, el pago de los meses de diciembre y enero, que se debía haber realizado en febrero también en un solo bloque, siempre que el alumnado hubiera superado todas las asignaturas del curso en la convocatoria de la primera evaluación, no había sido abonado. Ni tampoco el mes de febrero, que se debió pagar en marzo igualmente si se superaban todas las asignaturas en la primera evaluación. A su vez, los meses de marzo y abril se debían pagar en mayo en un solo bloque, siempre, repetimos, que se hubieran superado todas las asignaturas del curso en la convocatoria de la segunda evaluación. mayo se debió pagar en el mes de junio, tras la superación de todas las asignaturas en la segunda evaluación y, por último, la convocatoria de estas becas establecía que el mes de junio se pagaba a partir de julio, al superar todas las asignaturas en la convocatoria de la evaluación final ordinaria o en la convocatoria de evaluación final extraordinaria, en su caso.

Pues bien, se da la circunstancia de que todos los reclamantes que habían acudido en amparo a esta Institución por este asunto, afirmaba que hasta aquel momento – octubre de 2013-, sólo habían recibido un primer pago por la cantidad de 1.200 euros, restándoles por percibir 2.800 euros del total de 4.000 euros que suponía la concesión de la referida beca, ya que el alumnado denunciante había superado el curso con notas medias de sobresaliente.

La cuestión que preocupaba a estas personas, y que esta Defensoría compartía, era conocer, fundamentalmente, en qué fecha se realizaría el abono del resto del importe de sus becas, ya que la mayoría aducía haber tenido que adelantar desembolsos económicos, importantes para sus economías, para poder realizar el curso, y dependían del pago del importe total de la beca para normalizar su situación al respecto, entendiéndose que por parte de la Administración educativa se estaba produciendo un claro incumplimiento legal.

En consideración a lo expuesto, y aunque en cada caso individual recibido estudiamos la cuestión y actuamos en consecuencia, no obstante dado que nos encontrábamos ante un problema global que, en principio, estaba afectando al alumnado beneficiario de las becas de Segunda Oportunidad de toda Andalucía, se propuso abrir una investigación de oficio para conocer el alcance del problema y las perspectivas reales existentes para el abono, cuanto antes, de estas cantidades a las personas beneficiarias.

Tras analizar el informe emitido por la Administración se desprendía que se había aceptado la pretensión planteada, por cuanto, según se nos indicaba, en la Consejería de Educación, Cultura y Deporte se estaban realizando todos los esfuerzos administrativos posibles para superar la demora acumulada y para agilizar los plazos y las secuencias de los pagos y abonos a los beneficiarios de las becas, informando de ello a las personas interesadas.

En este sentido, describían los diferentes pagos realizados de octubre y noviembre de la becas adjudicadas, estando pendiente únicamente uno que se efectuaría

antes del 30 de noviembre de 2013. Por todo ello, y en el entendimiento de que el problema de fondo se encontraba resuelto, procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones.

Siguiendo en la línea de la temática que estamos desarrollando, hemos de detenernos ahora en dar una breve referencia al menos de algunas quejas recibidas en el año 2013 encuadradas en este apartado de Becas y Ayudas al Estudio, que tratan asuntos relativos a la disconformidad de algunos solicitantes por la denegación de las ayudas y becas solicitadas, estando en desacuerdo no sólo con los límites económicos que se deben aplicar para su concesión, sino con las propias normas que regulan los requisitos académicos del solicitante.

Dentro de este grupo se encuentra la **queja 12/2844**, por la dilatada tramitación que hubo que seguir hasta alcanzar la resolución favorable del problema. Esta queja ya fue tratada en la Memoria del pasado año pero quedó inconclusa al cierre del Informe, por ello, y porque la Administración aceptó la pretensión, es interesante dar cuenta de todo lo gestionado.

Para recordar el tema, hasta cierto punto enrevesado en sus trámites procedimentales, expondremos que el padre de un estudiante de Formación profesional de grado superior manifestaba su discrepancia con la denegación de la beca de residencia solicitada ante el Ministerio de Educación en septiembre de 2011 en base a la convocatoria para becas generales regulada en el Real Decreto 1721/2007 y en la Orden EDU/2099/2011. En marzo de 2012 recibió notificación del entonces Consejero de Educación de la Junta de Andalucía mediante la que se le comunicaba su inclusión como becario por los conceptos de “Material Didáctico y suplemento Ciudades”, por importe total de 421,00 €, pero, no estando conforme con la beca concedida, al considerar que la que le correspondía era la beca de residencia, presentó alegaciones ante la Delegación Territorial de Educación de Sevilla, teniendo conocimiento de la desestimación de sus alegaciones a través de sede electrónica.

El motivo de la desestimación de las alegaciones era, escuetamente, *“superar el umbral de renta correspondiente establecido en la convocatoria para la concesión de otros componentes de la beca (Residencia)”*. Ante ello manifestaba el interesado su queja porque consideraba que se había dictado una resolución injusta basada seguramente en unos datos erróneos. En este sentido, alegaba que la resolución no hacía referencia a los datos económicos que se presentaron en las alegaciones formuladas en un principio, en las que se detallaba claramente las rentas de la unidad familiar del solicitante, que eran, por lo demás, las que constaban en la Agencia Tributaria y que, según la normativa de becas, no superaban el umbral 4 establecido para la concesión de beca en la modalidad de residencia.

Con arreglo al procedimiento establecido para el cálculo de la renta familiar, el reclamante justificó documentalmente su derecho a concesión por esta modalidad de beca por residencia, pero, a juicio del demandante, se habían desestimado sus alegaciones sin indicar los datos económicos en los que se basaban para la denegación, por lo que afirmaba encontrarse indefenso y ante una resolución injusta que no alcanzaba a comprender.

Como se pudo comprobar del informe emitido por la Administración, quedó acreditada la no superación de la cantidad fijada como máxima para la percepción del componente de residencia en la beca solicitada. Por tanto, no existía causa de denegación de la beca por este supuesto, no obstante, la Delegación Territorial de Educación afirmaba que la acreditación del requisito para poder optar al componente de “residencia” constaba de manera defectuosa en el expediente, por no haberse aportado el preceptivo contrato de arrendamiento ni en el momento de la solicitud ni en el posterior de alegaciones.

En definitiva, según se indicaba en el informe remitido por la citada Delegación Territorial, había quedado acreditado que no se había superado el umbral de renta fijado para la concesión de beca por residencia, y por lo tanto no existía causa de denegación por residencia. La causa de denegación de la beca solicitada por el interesado era, ahora, la falta de aportación de la documentación antes especificada, y no la superación de los umbrales de renta y patrimonio familiar.

Pero, el único motivo que se notificó al interesado para la desestimación de las alegaciones presentadas era *“superar el umbral de renta correspondiente establecido en la convocatoria para la concesión de otros componentes de la beca”*, y en ningún momento, hasta esta última contestación de la Delegación Territorial a instancias de esta Institución, se había notificado al recurrente la necesidad de aportar contrato de arrendamiento de la vivienda ni se había argumentado este hecho como motivo de denegación de la beca solicitada.

Hemos de recordar que, el artículo 80 de la Ley 30/1992 establece que cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados, el instructor del mismo acordará la apertura de un período prueba por un plazo no superior a treinta días ni inferior a diez, a fin de que puedan practicarse cuantas juzgue pertinentes. Tampoco se había notificado ni llevado a efecto el trámite de audiencia que se establece en el artículo 84 de la Ley 30/1992.

En cualquier caso, el reclamante cuando tuvo constancia del nuevo motivo de denegación, remitió escrito ante la Administración educativa competente adjuntado la copia del contrato de arrendamiento para completar el recurso de reposición planteado el 18 de mayo de 2012, y que aún no había sido resuelto.

Por todo ello, este ciudadano solicitaba nuevamente la mediación del Defensor para que instase al Delegado Territorial de Educación de Sevilla a una revisión del expediente, y se resolviese el recurso de reposición planteado y en justicia se estimase el mismo concediendo la beca de residencia a su hijo por reunir todos los requisitos para ello, documentalmente justificados.

Finalmente se consiguió la aceptación de la pretensión por parte de la Administración, por cuanto del estudio jurídico que se hizo del asunto no se podía deducir otra interpretación que el derecho a la concepción de la beca solicitada en su día. Así, en octubre de 2013 se recibió un informe en el que se indicaba que la Comisión Regional de Selección había estimado el recurso formulado por el interesado.

Otros casos de incumplimientos del contenido de preceptos legales que originan la desestimación de becas y ayudas, lo podemos ver en los asuntos que nos trasladaban los interesados en la **queja 13/1707**, **queja 13/4627** y **queja 13/6141**, todas ellas con un común denominador que es la discrepancia en el fondo con lo establecido en la norma que las regula.

En efecto, en la **queja 13/4627** la persona interesada nos planteaba su discrepancia con la denegación de la “Beca 6000” solicitada para su hija para proseguir sus estudios de 2º de Bachillerato. Al respecto, manifestaba que la denegación se basaba en no poseer el título de Graduado en ESO obtenido en régimen ordinario en el curso académico inmediatamente anterior a la convocatoria. Ante ello, argumentaba que eran una familia en situación precaria desde el año 2008, por lo que la normativa de concesión de becas debería priorizar las calificaciones y las rentas familiares y no otros requisitos de aspectos mas formales, pues entendía que la norma se hizo en una época en que la economía del

país era buena, pero al llevar varios años de crisis económica, debía primarse otros aspectos para la concesión o denegación de las ayudas, por ejemplo distinguir entre un estudiante que no continúa sus estudios por falta de recursos, de otro que teniéndolos no lo hace. Por ello, estimaba que su hija debía ser acreedora de la ayuda, si se hablaba en términos de justicia y sentido común.

Recibido el informe solicitado a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte Sevilla, en el mismo se indicaba, por una parte, que todos los aspectos relacionados con la convocatoria de la Beca 6000 estaban regulados por el Decreto 59/2009, de 10 de marzo, por el que se modificaba el Decreto 137/2002, de 30 de abril, de apoyo a las familias andaluzas, que incluía un conjunto de actuaciones que incidían de manera exclusiva en el ámbito educativo, entre las que se encontraba la implantación de la Beca 6000, dirigida a apoyar al alumnado perteneciente a familias con rentas modestas que termina la enseñanza obligatoria, con objeto de que pudieran continuar sus estudios de enseñanzas postobligatorias, compensando la ausencia de ingresos como consecuencia de la dedicación de la persona solicitante al estudio.

Del mismo modo, los requisitos de las personas beneficiarias y la cuantía de esta ayuda quedaban recogidos en los artículos 3 y 4 de la Orden de 5 de julio de 2011 por la que se establecían las bases reguladoras de la Beca 6000 (BOJA núm. 142 de 21 de julio).

Efectivamente, la hija del reclamante presentó solicitud de Beca 6000 dirigida a cursar estudios de Bachillerato. De conformidad con lo establecido en los artículos antes mencionados de la citada Orden, el alumnado de 1º curso de Bachillerato deberá haber cursado los estudios de Educación Secundaria Obligatoria en régimen ordinario y haber obtenido este título en el curso inmediatamente anterior a la participación en la convocatoria correspondiente. Consultados los datos de la solicitante, no cumplía con el requisito de continuidad en los estudios referidos con anterioridad para poder ser beneficiaria de la Beca 6000. Por tanto, la denegación era totalmente ajustada a derecho.

No obstante sí había sido beneficiaria de una beca de la convocatoria general, con una cuantía de 2.448 euros, destinada a compensar a las familias con bajas rentas familiares, que estimamos habría servido a la familia para sufragar los gastos de material escolar y libros de texto de la alumna, dado que al residir en la misma zona del centro en el que realizaba sus estudios y al tratarse de un centro público, no tenía que abonar en principio ningún otro gasto.

En la **queja 13/614**, **queja 13/1707** y **queja 13/5540** las personas interesadas planteaban su queja ante la disconformidad de tener que proceder a la devolución del importe de la Beca concedida y ya percibida. Así en la **queja 13/1707** la denegación derivaba del incumplimiento de haber asistido a clase el tiempo legalmente necesario. Efectivamente, el reclamante denunciaba la resolución dictada por la Administración educativa por la que se había visto obligado a devolver el importe de la beca general del Ministerio de Educación, concedida para el curso 2010-11 en que cursaba un curso del ciclo superior de Formación Profesional por una cuantía de 2.899 euros para la realización del mismo.

El curso lo aprobó en su totalidad y promocionó satisfactoriamente, sin embargo, en julio de 2012, al término del segundo curso del ciclo, recibió una carta de la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Jaén en la que se le exigía, en un plazo de dos meses, la devolución de la citada beca, ya que supuestamente había faltado a más del 50% de las horas lectivas durante el curso 2010-11, algo que el interesado negaba

rotundamente argumentando lo incoherente de lo alegado dado que había aprobado todo el curso.

El alumno, aún disconforme, realizó el ingreso de la devolución para evitar complicaciones, pero en septiembre, concluidas las vacaciones, logró contactar con la jefa de estudios del centro y ésta aclaró la situación tras ponerse en contacto con la citada Delegación de Educación. Posteriormente, dicho organismo le comunicó que tenía derecho a que le devolvieran el dinero, pero que éste ya se encontraba en Tesorería, debiendo reclamarlo mediante un escrito a la Junta de Andalucía.

El motivo de su queja, además de la indebida resolución de devolución del importe de la beca, era que había presentado el escrito correspondiente para que le volvieran a abonar su beca, pero no recibía respuesta alguna. El interesado solicitaba la actuación urgente de esta Institución afirmando: *“le agradecería que hiciera lo que esté en su mano para que me devuelvan mi dinero, que en mi casa hace mucha falta, ya que mis padres y mis dos hermanos mayores están parados, yo aún sigo estudiando y no tenemos porque sufrir las consecuencias de lo que puede haber sido un error de alguien y la dejadez de algún otro”*.

Admitida la queja a trámite, la Delegación Territorial de Educación de Jaén nos informó que, en efecto, tras la reclamación formulada por el interesado y aportar un informe del Instituto de Enseñanza Secundaria en el que había realizado el curso en cuestión, del que se reflejaba que no había dejado de faltar a más del 50% de horas lectivas, dicha Delegación se había puesto en contacto con la Dirección General de Participación y Equidad para que informasen de la situación del alumno tras la certificación del centro y del error cometido en su ficha, como paso previo a la subsanación del mismo y al abono nuevamente de la beca inicialmente concedida, cuyo importe fue devuelto por el interesado a requerimiento de la Administración.

A la vista de ello, provisionalmente dimos por concluidas nuestras actuaciones, en la confianza de que las actuaciones que se estaban llevando a cabo por los servicios competentes de ambas Administraciones, condujesen a la revocación de la resolución denegatoria de la beca de este alumno, procediendo, nuevamente, al abono de su importe para garantizarle la continuidad en sus estudios de Formación profesional.

En otros casos la denegación es por no superar los objetivos del curso (**queja 13/1600**), e incluso hay quejas en las que los reclamantes muestran disconformidad con el importe mismo que se dedica a compensar (**queja 13/1151**).

Pero, a veces, la problemática que se genera ante una denegación de beca o ayuda solicitadas por personas en situación socialmente desfavorecida, es que afecta a la posibilidad misma de realizar unos estudios o enseñanzas, como ocurrió en los casos tramitados en la **queja 13/3233**, **queja 13/3394** y **queja 13/3395**, de idéntica pretensión, que además son muy interesantes por los motivos que alegó la Administración educativa para proceder a su denegación, y por las causas de disconformidad de los alumnos afectados con el silencio administrativo que aducían a sus reclamaciones y recursos contra dicha decisión. También es de resaltar la conclusión a la que llegamos en esta Defensoría tras todo lo actuado ante la Administración educativa autonómica, al considerar que, en todo caso, existía un vacío legal para contemplar la cuestión de fondo subyacente.

En estas quejas se planteaba la denegación a los interesados de las becas solicitadas al Ministerio de Educación, Cultura y Deportes para estudiar 2º de Bachillerato en centros públicos de la provincia de Cádiz. En todas ellas, los solicitantes se encontraban

tutelados desde el año 2004 por la Junta de Andalucía a través del Servicio de Protección de Menores, pues fueron retirados de sus respectivas familias, ya que no ejercían la diligencia debida sobre sus personas. Estos chavales habían estado en diferentes centros, siendo su estancia mas dilatada hasta la mayoría de edad en un centro residencial del Campo de Gibraltar.

Al cumplir 18 años, acabó la tutela y terminaron su estancia en protección de menores, y se les aceptó en el programa de mayoría de edad para jóvenes ex tutelados durante un año, llevado por una Asociación de la zona.

Durante toda la estancia en el centro de menores, a estos muchachos se les había animado a continuar con sus estudios, motivo por el cual se encontraban realizando 2º de bachillerato, uno de ellos, y 2º PCPI de Ayudante de Cocina los dos restantes, para poder posteriormente cursar estudios de Trabajo Social. El Programa de mayoría de edad donde estaban acogidos les ofrecía alimentación, alojamiento para buscar la inserción laboral de los jóvenes, pero no podía sufragarles materiales, libros, transporte, etc.

En septiembre de 2012 solicitaron Becas y Ayudas del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes para alumnos de niveles post obligatorios y superiores no universitarios, y la Beca 6000 para el curso 2012-13, (para el curso 2011-12 cursando 1º de Bachillerato, y 1º del PCPI se les concedió la Beca del Estado y la Beca 6000).

A partir de entonces, los hechos habían transcurrido de la siguiente forma: durante el curso escolar 2012-13, estuvieron acudiendo a la web correspondiente, para obtener información sobre el estado de tramitación del procedimiento, así como a la web de la Junta de Andalucía de "Consulta de Becas", sin obtener noticias. A principios de marzo, vieron que en dicha web se adjuntó un archivo de PDF de propuesta de denegación, pero no tuvieron posibilidad de abrirlo. Finalmente, vía telefónica les informaron que el motivo de la denegación era *"tener los servicios cubiertos por el Gobierno de la Comunidad Autónoma y no haber podido determinar los ingresos de la unidad familiar"*. A dicha notificación realizaron un escrito de alegaciones el 21 de marzo de 2013, presentado en la Subdelegación del Gobierno en el Campo de Gibraltar, recibiendo, mediante correo ordinario la denegación de ayuda, por lo que formularon recurso de reposición.

Los motivos de su queja, en resumen, se basaban por una parte en la falta de información durante todo el proceso, que según entendían estaba lleno de irregularidades en cuanto al procedimiento y cuanto al trato recibido. En este aspecto afirmaban que se habían encontrado y se encontraban totalmente indefensos. Además el motivo de la denegación, a su entender totalmente injusto, pues el recurso donde vivían no les cubría las necesidades y servicios. En cualquier caso, la subvención que recibía la entidad en la que estaban acogidos, establecida por convenio para el año 2013 de 63.000 euros, era para el mantenimiento de 12 jóvenes.

En caso de que se considerara esa cifra como "renta familiar", entendían que se encontraban dentro del Umbral 4: para Familias de 12 miembros hasta 63.057 euros. Y por tanto, tendrían derecho a varios componentes de la Beca del Estado y acceso al estudio de sus solicitudes para la Beca 6000.

El motivo de denegación *"no haberse podido determinar los ingresos de la unidad familiar"*, les parecía totalmente injusto. En el caso de estos alumnos ni ellos tenían rentas, ni existían miembros computables, por tanto, o bien constituían una unidad familiar independiente formada por su única persona sin renta de ningún tipo, o bien se encontraban

en el supuesto del artículo. 14.3 in fine, que dice «cuando se trate de una mayor de edad tendrá la consideración de no integrado en la unidad familiar».

Admitidas a trámite sus quejas y solicitado informe a la entonces Delegación Provincial de Educación de Cádiz, se nos informó que el motivo de la denegación de las becas había sido, en efecto, *“tener los servicios cubiertos por la Comunidad Autónoma”*. Los estudiantes habían estado tutelados por la Junta de Andalucía desde 2004 hasta su mayoría de edad que pasaron a vivir en un centro concertado con la Junta de Andalucía, donde, conforme al certificado de la coordinadora de ese centro entregado con las alegaciones a la denegación de las becas, los alumnos tenían cubiertos los gastos de alojamiento y manutención.

Dado que cursaban estudios de enseñanzas postobligatorias no universitarias, no existía un programa de gratuidad para gastos de matrícula y de libros como en la enseñanza obligatoria, por lo que los alumnos o sus sustentadores debían afrontar, al menos, el gasto de material escolar. En el caso de que los estudiantes obtuvieran una beca para gastos de material, el importe de ese componente ascendería a 204 euros por curso, que era lo que reclamaban los interesados.

Según la convocatoria de las becas generales para estudios post obligatorios no universitarios del curso 2012-13, los datos que debían incluir los solicitantes en sus becas deberían corresponder a la situación personal a 31 de diciembre de 2011, y los datos de renta y patrimonio debían ser del ejercicio económico 2011. En los supuestos de que el estudiante fuese menor en acogimiento, los requisitos económicos para la obtención de la beca debían cumplirlos la familia de acogida, y si el estudiante era mayor de edad, emancipado e independiente, debería acreditar que contaba con medios económicos propios suficientes que permitiesen dicha independencia, así como la titularidad o el alquiler de su domicilio habitual.

Estos muchachos se declaraban independientes y en sus peticiones de beca no indicaban ingresos económicos, aunque afirmaban que tenían todos los gastos cubiertos. Este curso 2012-13, para poder tramitar las becas en el programa de gestión Ministerio de Educación-Junta de Andalucía era imprescindible disponer de información de los ingresos económicos del estudiante o, si no era independiente, de sus sustentadores durante el ejercicio económico 2011 (año en el que estos alumnos aún no tenían cumplidos los 18 años y estaban tutelados por la Junta de Andalucía). Esta información la suministraría la Administración tributaria o el propio interesado, lo que en este caso no había sido posible, por lo que se les denegaba la ayuda.

A la vista de esta información, esta Institución entendió procedente dar cuenta a los interesados del contenido del informe recibido, para que nos manifestasen lo que estimasen conveniente a su derecho. En respuesta a dicha petición, los alumnos manifestaron su total disconformidad con el informe por entender que, dada su situación económica actual y en el año 2011, les correspondía la beca solicitada, afirmando igualmente que no habían recibido aun respuesta alguna al último recurso de reposición formulado ante el organismo competente.

En consecuencia, tras un análisis riguroso de la pretensión suscitada en estos expedientes, y ante la tesis que se planteaba, y estimando que la cuestión en ese momento se escapaba del ámbito competencial de esta Institución Autonómica, procedimos a remitir estas quejas a la Defensoría del Pueblo de las Cortes Generales, a los efectos que dicha Institución Estatal tomase conocimiento del asunto y realizase las actuaciones convenientes, poniendo esta decisión en conocimiento de los interesados.

En efecto, analizadas las circunstancias que concurrían en estos expedientes, no parecía deducirse irregularidad en la actuación de la Administración autonómica en base a la normativa aplicable, esto es, el Real Decreto 1721/2007 de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas, y la Resolución de 2 de agosto de 2012, por la que se convocan las becas y ayudas al estudio de carácter general y de movilidad para el curso 2012-13. No obstante lo anterior, preocupaba especialmente a esta Institución la situación de los solicitantes de estas becas que se habían “independizado” por el solo hecho de haber cumplido la mayoría de edad, y a los que la Administración educativa les solicitaba los datos de su situación económica de dos años anteriores, unos datos que ya debía conocer por haber sido informada y documentada por los mismos afectados de su internamiento en un centro tutelado.

Pues bien, estos supuestos parecían no estar previstos en lo regulado en el citado Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, y en la Resolución de 2 de agosto de 2012 para el alumnado que cursa estudios post obligatorios y superiores no universitarios.

Y también nos causaba preocupación otra de las causas alegadas para denegar la ayuda a estos chicos, el hecho de “*tener todos los gastos cubiertos*”. Los establecimientos como en los que estaban los interesados, sufragan a los residentes sólo y exclusivamente los gastos de manutención y alojamiento, pero no les proporciona otro tipo de ayudas que les permita atender, a aquellos que decidan continuar su proceso formativo, los gastos que estos generen, tales como material didáctico o transporte. No parece lógico que los jóvenes que están cursando sus estudios con pleno aprovechamiento, voluntad y sentido del deber, como era el caso de los reclamantes, se vean obligados a abandonarlos ante la falta de medios económicos para sus desplazamientos a clase y para la compra de los libros y material.

Estos jóvenes en esta situación podrán subsistir un tiempo, pero difícilmente podrán tener derecho a unos estudios que les preparen para conseguir un futuro por si mismos que les aleje de la marginación y la pobreza, por lo que al final podrían tener que abandonarlos ante la falta de medios económicos para sus desplazamientos a clase y para la compra de los libros y material, algo absolutamente injusto y contrario al Derecho a la Educación.

Así las cosas, una vez analizadas detenidamente todas estas cuestiones y las actuaciones realizadas en este expediente, y entendiendo, tal como decíamos, que las mismas actualmente escapaban del ámbito competencial del Defensor del Pueblo Andaluz, se entendió la conveniencia de remitir estas quejas a la Defensoría del Pueblo Estatal, en aras de la cooperación y coordinación de funciones establecidas entre ambas Instituciones.

#### 2. 1. 6. Formación Profesional.

Es evidente que la Formación Profesional ha vivido en los últimos años una profunda transformación que le ha permitido convertirse en una de las vías formativas más demandadas y con más salidas laborales para sus titulados.

No obstante, dicha transformación ha sido, sin duda, fruto de la adaptación que ha debido realizarse a una realidad que se ha producido en los últimos cinco años, de manera que la alarmante cifra de desempleados juveniles en España -el 57,7% de los menores de 25 años en edad en el mes de noviembre de 2013, según Eurostat- ha provocado un efecto “rebote” hacía este tipo de formación. Por su parte, hay que añadir, que el resto de personas desempleadas también buscan a través de esta formación un instrumento que les permita ampliar el abanico de posibilidades de encontrar un empleo o,



en el caso de personas empleadas, de encontrarlo en mejores condiciones en las que fueron contratados en su momento sin poseer titulación alguna.

Pero lo que es aún más llamativo es que con la crisis y la tasa de paro en España, cada vez son más los titulados universitarios que no encuentran empleo y que optan por cursar estudios de Formación Profesional, de manera que, según datos facilitados en el mes de mayo por la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, en algunas Comunidades Autónomas un 10% del alumnado de estos ciclos procede de la Universidad.

A pesar de la situación de crisis económica, o precisamente por ello, el mercado laboral demanda trabajadores cada vez más cualificados y preparados, no sólo para las necesidades del puesto a corto plazo, si no para asegurar la competitividad de las empresas a medio plazo, por lo que la Formación Profesional se ha revelado como un instrumento clave y de vital importancia tanto para posibilitar que muchos jóvenes puedan acceder de manera directa al mercado laboral, como para mejorar las condiciones laborales de muchos trabajadores en activo.

Por lo tanto, a nadie se le escapa ya que la Formación Profesional es una herramienta decisiva para adecuar la oferta y la demanda laboral en el contexto del mercado laboral europeo, en general y, en España en particular.

Reflejo de ello, es que la Unión Europea apostara por la educación y la formación como pilares básicos en el documento Estrategia 2020, cuyos principios y objetivos fueron aprobados en el año 2010, contribuyendo esta iniciativa a cumplir los propósitos de reducir a menos de un 10% la tasa de abandono escolar prematuro y de aumentar hasta un 40%, como mínimo, el número de jóvenes que cursan estudios de Enseñanza superior o Formación Profesional equivalente.

Así mismo, nuestro Sistema Nacional de Formación Profesional debía ser mejorado, y reflejo de ello fue la puesta en funcionamiento en 2011 de un Plan Estratégico de Formación Profesional, que se enmarca dentro de los Programas de Cooperación Territorial del Ministerio de Educación con las Comunidades Autónomas.

En lo que respecta a Andalucía, y también en línea con la consecución de los objetivos señalados, se aprobó el Acuerdo de 30 de diciembre de 2011, del Consejo de Gobierno, por el que se aprobó el II Plan Andaluz de Formación Profesional 2011-15, siendo éste una herramienta fundamental para superar la actual crisis económica y para avanzar en el sentido de conseguir un modelo de desarrollo más sostenible y competitivo.

Al respecto de las últimas novedades normativas sobre Formación Profesional, ya aludíamos en el anterior Informe a la aprobación del Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje, así como por el que se establecen las bases de la Formación Profesional dual. Esta se configura como el conjunto de acciones e iniciativas formativas, mixtas de empleo y formación, que tienen por objeto la cualificación Profesional de los trabajadores en un régimen de alternancia de actividad laboral en una empresa con la actividad formativa recibida en el marco del sistema de Formación Profesional para el empleo o del sistema educativo. La Formación dual en el sistema de formación para el empleo se materializará a través del contrato para la formación y el aprendizaje, y en el ámbito del sistema educativo se formalizará a través de un convenio de colaboración entre los centros docentes participantes y las empresas del sector correspondiente.

Con ello, lo que se pretende es incrementar el número de personas que puedan obtener un título de Enseñanza secundaria postobligatoria a través de las enseñanzas de Formación Profesional, conseguir mayor motivación en el alumnado disminuyendo el abandono escolar temprano, así como facilitar la inserción laboral al estar en mayor contacto con las empresas.

Y en este afán de configurar a la Formación Profesional como una formación capaz de ofrecer un acceso al mundo laboral pese la situación económica que tenemos, reducir el fracaso escolar e incrementar la empleabilidad de los jóvenes, aparece en la nueva Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa, que entrará en vigor ya para el próximo curso 2013-14. Por lo tanto, los diferentes tipos de Formación Profesional que nos encontraremos con la aprobación la luz serán: la Formación Profesional básica, la Formación Profesional tradicional y la Formación Profesional dual.

En cuanto a la novedosa Formación Profesional básica, viene a sustituir a los hasta ahora denominado Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI), que eran aquellos destinados a todos los estudiantes que no finalizaban la ESO y que les permitía conseguir un certificado Profesional para poder acceder de nuevo al mercado laboral. La nueva Formación Profesional básica se divide en dos bloques, el de Comunicación y Ciencias Sociales, y permitirá que los estudiantes de tercero de Enseñanza Secundaria Obligatoria y que no superen los 17 años puedan cursarla y, tras finalizar, poder acceder a un grado medio de la Formación Profesional.

Como principales característica de este tipo de formación, señalaremos que habrá 14 titulaciones de 2.000 horas cada una, equivalentes a dos cursos académicos a tiempo completo, que se podrá ampliar a tres cursos en los casos en que los ciclos formativos sean incluidos programas de la Formación Profesional dual; el título obtenido permitirá el acceso directo a los ciclos de Formación Profesional de grado medio; los cursos serán de oferta obligatoria para los centros determinados por las comunidades autónomas y de carácter gratuito.

En cuanto a la Formación Profesional tradicional, la que todos conocemos, los ciclos se seguirán dividiendo en los de grado medio y los de grado superior, dentro de sus respectivas familias Profesionales, de manera que, a los títulos de la Formación Profesional de grado medio se podrá acceder tras finalizar la Enseñanza secundaria obligatoria y aprobar la reválida final de secundaria en la modalidad de Formación Profesional o superar un examen tras finalizada la Formación Profesional básica. Para poder acceder a un grado superior de la Formación Profesional el estudiante deberá haber superado uno de grado medio, el bachillerato y superar una prueba de acceso al centro formativo.

Sin embargo, a pesar del indudable esfuerzo realizado por parte de todas las instancias gubernamentales y administrativas para potenciar e impulsar la Formación Profesional como una formación capaz de ofrecer un acceso al mundo laboral mediante la adopción de las medidas legislativas necesarias, no siempre ello ha ido acompañado del aumento del número de plazas suficientes para absorber la demanda que para este tipo de formación se produce, evidenciándose un déficit estructural que, indudablemente, de no superarse, supondrá un obstáculo casi insalvable para el logro de los objetivos que con la misma se pretende.

Esto es lo que se desprende de los datos de solicitudes admitidas y rechazadas en Andalucía para el curso 2013-14 en los grados medio y superior de Formación Profesional, de manera que, según datos facilitados por la Consejería de Educación, Cultura

y Deporte 41.824 personas no han podido acceder a estos estudios, lo que supone que la Administración no ha admitido el 43,3% de las peticiones.

En parte, este desfase podría justificarse teniendo en cuenta que el curso 2009-10, según los datos facilitados por la misma Consejería, 75.073 personas pidieron estudiar un grado de Formación Profesional, mientras que tres años después, las solicitudes han subido hasta las 96.411, lo que supone un incremento del 22,13% de la demanda, mientras que la oferta se ha incrementado solo en 9,4%.

De hecho, como no podía ser de otra manera, este es el principal problema que se pone de manifiesto en las quejas que venimos recibiendo desde hace al menos cuatro años referidas a la Formación Profesional en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma.

Paradigma de lo que decimos es lo que nos exponía la persona interesada en el expediente de **queja 13/5445**, la que en su escrito nos informaba de que, a pesar de que llevaba cuatro años intentando conseguir una plaza en un ciclo formativo de electromecánica de vehículo y chapa y pintura, ello no había sido posible. Pero lo que más llamaba la atención era que dicha plaza la había solicitado, en cada una de las convocatorias, hasta en ocho centros docentes (todos ellos en Sevilla capital o localidades cercanas) sin que, como indicaba, hubiera podido obtener la plaza que pretendía.

Por su parte, en la **queja 13/5539**, era la madre desesperada la que nos ponía de manifiesto que su hijo llevaba tres años intentando cursar un grado medio físico deportivo, sin que tampoco hubiera podido obtener plaza, lo que daba al traste una vez más con la ilusión de poder obtener una cualificación y un título que le permitiera poder acceder al mercado laboral.

Y por una u otra causa, pero todas ellas relacionadas con la necesaria aplicación de los criterios de baremación de las solicitudes cuanto la demanda de plazas es mayor que el de las ofertadas, los interesados e interesadas en otras tantas quejas nos ponían de manifiesto su decepción y preocupación por no haber podido acceder a la Formación Profesional que necesitaban. Ello ocurría, por ejemplo, en la **queja 13/3190**, **queja 13/3719**, **queja 13/3884**, **queja 13/4075**, **queja 13/4509**, **queja 13/4531**, **queja 13/4602**, **queja 13/5182**, **queja 13/5598**, **queja 13/5607** y **queja 13/6583**.

Si bien nuestro más sincero deseo hubiera sido el de poder haber contribuido a ayudar a todas estas personas a conseguir la plaza que con tanto empeño y perseverancia, en muchas de las ocasiones, habían demostrado, lo cierto era que en ninguno de los casos se había producido ningún tipo de irregularidad administrativa que fuera susceptible de revisión, por lo que no podíamos más que expresarnos en los términos de que, aún entendiendo la frustración y decepción al no haber podido obtener la plaza que habían solicitado, resultaba del todo razonable, en las circunstancias en las que sea necesario, el que la norma establezca determinados criterios de prioridad en beneficio de las personas que parten de una situación menos favorable.

Así mismo, les informábamos de que, desde esta Institución, se viene insistiendo a las Administraciones educativas competentes sobre la necesidad de realizar todos los esfuerzos que sean necesarios para crear el número de plazas suficientes para atender a la creciente demanda de este tipo de ciclos formativos. A este respecto, decíamos, y así lo consideramos, hemos de reconocer los esfuerzos realizados en este sentido, si bien también no podemos dejar de tener en cuenta la realidad insoslayable de que, a este crecimiento desmesurado de plazas solicitadas en los últimos años, se ha unido una

coyuntura económica absolutamente adversa y que no ha permitido atender a todas las solicitudes.

Como decimos, puestas muchas esperanzas en los frutos que pudieran obtenerse de una Formación Profesional de calidad para la superación de la actual crisis económica, esperamos, sinceramente, que no se escatime ni el más mínimo esfuerzo en realizar las inversiones que sean necesarias para su consecución.

## 2. 1. 7. Enseñanzas de Régimen Especial: Música.

Ya hacíamos alusión en el último de nuestros Informes Anuales, que un buen signo de que la Administración educativa, a pesar de todas las dificultades, gestiona con enorme eficiencia los centros en los que se imparten en Andalucía las Enseñanzas de régimen especial, era el poco número de quejas que tradicionalmente se han venido recibiendo en esta Institución referidas a este tipo de enseñanzas.

No obstante ello, y de que en la mayoría de los casos la problemática expuesta no evidenciaban grandes problemas, sí ha habido otras ocasiones, como podremos ver a continuación, en los que los asuntos expuestos, principalmente porque afectaban a cuestiones de carácter general y, por lo tanto, a un elevado número de alumnos y alumnas, han merecido de un profundo análisis.

También nos referíamos en el Informe Anual de 2012 a la **queja 12/980**, cuyos antecedentes hemos de traer nuevamente a colación, a pesar de ser reiterativos, porque sin tener una visión de conjunto del asunto que tratábamos no se podrá entender el contenido de las actuaciones que hemos seguido llevando a cabo.

Recordemos, por ello, que la persona interesada en dicha queja nos exponía su discrepancia con la forma en la que se había desarrollado la prueba de acceso al grado medio de las Enseñanzas profesionales de música en la especialidad de flauta travesera para el curso 2011-12 (celebrada en mayo de 2011), en el conservatorio profesional de música “Francisco Guerrero”, de Sevilla. Con especial énfasis, su desacuerdo se refería a que no entendía ni compartía el hecho de que de la prueba práctica que realizó su hija, no se había realizado grabación alguna que hubiera podido ser utilizada para revisar la calificación obtenida en caso de no estar conforme con la misma, lo que así había ocurrido.

Según nos indicaba, además de otros aspectos que también podrían ser cuestionados y que se referían a la deficiente información recibida por parte del mismo conservatorio, no alcanzaba a entender cómo no se había procedido a grabar las pruebas realizadas por cada uno de los aspirantes en un documento audiovisual, lo que, a su juicio, impedía o vaciaba de contenido el derecho a que se realizara una revisión real de las calificaciones en caso de reclamación, puesto que al no poder volver a visionar la prueba, tampoco se podía hacer una nueva valoración de la misma, ni por parte del tribunal calificador, ni, en su caso, por parte de la comisión técnica, en el supuesto de que se mantuviera la discrepancia por la parte reclamante.

Es de destacar en el presente caso, que la alumna o aspirante, con posterioridad a haber obtenido la calificación de “no apta” para obtener plaza en el conservatorio profesional señalado, pudo realizar la prueba de acceso a otro conservatorio profesional de la provincia (Sevilla), aprobando en este caso dicho acceso, lo que nos permitía tener, al menos, la duda razonable de que de haberse podido revisar realmente su examen práctico por parte de la comisión técnica provincial de reclamaciones, quizás ésta hubiera podido

rectificar la nota que, en principio, se le atribuyó modificándola en el sentido de aprobar el acceso.

Admitida la queja a trámite y solicitado el preceptivo informe a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Sevilla, se nos contestó que, se había constatado que el procedimiento seguido en el centro docente en las pruebas de acceso a las Enseñanzas profesionales en la especialidad de flauta travesera era de conformidad con lo establecido en el artículo 6, 7 y 8 de la Orden de 16 de abril de 2008, por la que se regula la convocatoria, estructuras y procedimientos de las pruebas de acceso a las Enseñanzas profesionales de música en Andalucía.

Así mismo, se decía en el informe, en ningún momento se establece el deber del tribunal de realizar grabaciones en los ejercicios que conforman la prueba. No obstante, concluyan, con el propósito de mejorar la resolución de posibles reclamaciones, este curso (dado que el informe es de fecha 25 de junio, debemos de entender que se refieren a las pruebas de acceso para el curso 2013-14) el centro va a proceder a grabar el ejercicio práctico de las pruebas de acceso en algunas especialidades de forma experimental para proseguir su implantación en cursos sucesivos en el resto de especialidades.

Pero la cuestión que aquí se debatía no era la de la adecuación de la actuación del tribunal calificador a la normativa aplicable, que no habíamos cuestionado, sino la inconveniencia de no contar con un soporte documental de los ejercicios prácticos que configuran las pruebas de acceso en cuestión que permita su reproducción a la hora de hacer una nueva valoración en caso de que no se esté de acuerdo con la nota que se ha atribuido al ejercicio y se haya solicitado su revisión.

Efectivamente, tal como se debatía en el informe de la Administración, en el articulado de la Orden de 16 de abril de 2008, no se encuentra referencia alguna a la obligatoriedad, o no, de realizar la grabación de los ejercicios prácticos (interpretación en el instrumento de la especialidad a la que se opte, entonación y lectura rítmica) si no que, simplemente, se ignora este extremo.

Es evidente que no contar con este elemento de prueba en caso de discrepancia con la nota del examen, tal como manifestaba la interesada, deja, en gran parte, vacío de contenido el derecho a solicitar una revisión de la misma, puesto que si bien de los ejercicios teóricos (audición y teoría del lenguaje musical) sí queda constancia escrita que permite su revisión, del resto de las pruebas no existe posibilidad alguna de ser reproducidas. Si ya para el propio tribunal calificador puede suponer de enorme dificultad la de hacer una nueva valoración de los ejercicios prácticos realizados por el aspirante apelando tan sólo al recuerdo que de ellos pudieran tener, dicha dificultad se torna en imposibilidad para la revisión que, en su caso, ha de realizarse por parte de la comisión técnica provincial de reclamaciones correspondiente.

Como claramente queda puesto de manifiesto, la inexistencia de un archivo audiovisual en soporte adecuado que permita su reproducción, hace del todo inviable una nueva valoración por parte de la comisión señalada, de manera que este órgano revisor, en segunda instancia, tan sólo cuenta para emitir un veredicto con las notas manuscritas que de su valoración realizaron los integrantes del tribunal calificador y con el examen teórico escrito de dictado y teoría de lenguaje musical.

A mayor abundamiento, resulta criticable la no obligatoriedad de realizar grabaciones de los ejercicios prácticos, en cuanto que sólo la parte correspondiente a la interpretación en el instrumento de la especialidad, supone un 70% de la nota final. Por su

parte, del 30% restante de la nota que correspondería al ejercicio para evaluar la capacidad auditiva del aspirante y sus conocimientos teóricos y prácticos del lenguaje musical, la parte teórica del mismo, tan sólo puede suponer 4 de los 10 puntos que como máximo se pueden atribuir. Señalemos que, con respecto a la calificación definitiva, según el artículo 7.2 de la Orden de 16 de abril de 2008, antes señalada, tendría que ser la media ponderada de la puntuación obtenida en los dos ejercicios en los que consiste la prueba de acceso.

En definitiva, que representando los ejercicios prácticos casi un 90% de la calificación total, resulta del todo inadecuado que, pudiendo hacerse, no se graben la pruebas para poder ser nuevamente visionados en caso de necesidad.

Y afirmamos que dichas grabaciones pueden realizarse por varias razones. Por un lado, porque la tecnología hoy existente lo permite sin dificultad alguna, así como, por otro, porque dicha actuación estaba prevista al respecto de los exámenes de las asignaturas instrumentales, de dirección de coro y de dirección de orquesta, en el artículo 4 de la Orden de 23 de septiembre de 2002, por la que se establece el número de convocatorias y los criterios de evaluación y promoción del alumnado del grado superior de las Enseñanzas de música, ya que en el mismo se establecía que todos los exámenes de las asignaturas han de ser grabados y custodiados por el conservatorio. Esto significa que, por lo tanto, los conservatorios profesionales cuentan con esta tecnología, por lo que no extender dicha práctica de grabar los exámenes a los ejercicios prácticos de las pruebas de acceso carecería de justificación alguna.

Por su parte, si bien aplaudimos la medida adoptada por el mismo conservatorio de proceder a grabar el ejercicio práctico de las pruebas de acceso a las enseñanzas profesionales en algunas especialidades de forma experimental para proseguir su implantación en cursos sucesivos en el resto de especialidades, con el propósito de mejorar la resolución de posibles reclamaciones, según se señala en el informe, no podíamos dejar de manifestar nuestra consideración de que, por las razones hasta ahora expuestas, dicha medida debía ser extendida, de manera obligatoria, a todos aquellos conservatorios en los que se celebren las pruebas de acceso a los grados medios y superiores de música y a todas las especialidades.

Así pues, teniendo en cuenta los hechos expuestos, esta Institución procedió a formular a la Dirección General de Ordenación y Evaluación Educativa la siguiente **Sugerencia:**

*“Que por parte de esa Dirección General, y previos los trámites oportunos, se proponga la modificación de la Orden de 16 de abril de 2008 y se introduzca en la misma la obligatoriedad de proceder a la grabación de todos los ejercicios prácticos (interpretación en el instrumento de la especialidad a la que se opte, así como de entonación y lectura rítmica correspondientes al ejercicio para valorar la capacidad auditiva y los conocimientos teóricos y prácticos del lenguaje musical) que configuran las pruebas de acceso a las enseñanzas profesionales de música en Andalucía.”*

En este punto es en el que nos habíamos quedado en nuestro anterior Informe, resultado que, posteriormente, la respuesta enviada por el centro directivo fue la de la no aceptación de nuestra resolución.

No obstante, esta Institución, haciendo uso de lo establecido en el artículo 29.2 de la Ley 9/1983, del Defensor del Pueblo Andaluz, considerando que era posible una

solución positiva a nuestra Sugerencia, elevó a la Consejería dicha resolución esperando una respuesta favorable a nuestras consideraciones.

En este caso, la respuesta del Organismo autonómico fue la de reiterarse en la no aceptación de la resolución, adjuntando, nuevamente, un informe elaborado por la Dirección General de Ordenación Educativa donde quedaban expuestas las múltiples dificultades e inconvenientes que conllevaría imponer una medida del tipo que sugeríamos – la grabación de los exámenes-, tanto de orden presupuestario, por la cuantiosa dotación de material que implicaría, según decía el informe, como de respeto a la autonomía pedagógica de los centros docentes afectados.

Como conclusión –continuaba el informe administrativo señalando- parece poco lógico, en estos momentos de optimización de los escasos recursos financieros existentes, abrir un nuevo frente de gasto en las enseñanzas no obligatorias, menos aun cuando los sistemas de evaluación, motivo de la queja, funcionan a plena satisfacción de la comunidad escolar excepto en casos muy puntuales, para los que existen, como se había visto, los cauces destinados a resolver las reclamaciones que se plantearan.

Ante dicha respuesta, por nuestra parte cabe manifestar, en primer lugar, que no se nos escapa las dificultades que pueden suponer la adopción de la medida que venimos proponiendo, si bien, en nuestra consideración, ello no debe ser óbice cuando de lo que se trata es de garantizar los derechos del alumnado a ser tratado con igualdad y objetividad en la valoración de sus capacidades y aptitudes para acceder a los estudios elegidos.

Además de ello, y en cuanto a la excepcionalidad numérica de las reclamaciones que se presentan en este tipo de procedimientos –dato que esta Institución desconoce-, entendemos que tampoco debe ser un criterio determinante a la hora de que la Consejería se plantee la conveniencia o no de acometer una modificación normativa como la propuesta, puesto que, tal como arriba hemos señalado, se trata de garantizar los derechos de todas y cada una de las personas que concurren a estas convocatorias, sin que pueda ser admitida ni tan siquiera una situación de desprotección de las garantías que les corresponden.

Así mismo, en cuanto a que no parece lógico abrir un nuevo frente de gastos en las enseñanzas no obligatorias, igualmente decir que dicha argumentación entendemos que tampoco ha de ser tenida en cuenta para adoptar o no la decisión de aplicar los recursos presupuestarios imprescindibles para implementar una medida con la que, una vez más, garantizar unos derechos que consideramos que son irrenunciables tanto por parte de sus destinatarios, como por parte de la propia Administración, precisamente ésta, además, como garante de su cumplimiento.

En cuanto a esta última cuestión, nos reiteramos en lo que hacíamos constar en el texto de nuestra resolución relativa a que la tecnología hoy existente ofrece una amplísima gama de dispositivos perfectamente asequibles en cuanto a su precio y facilidad de uso, así como que, dado que hasta ahora era obligatoria la grabación de determinados exámenes, hoy por hoy, todos los conservatorios superiores disponen ya de dicha tecnología, al igual que otros de grado elemental y medio. Se trataría, por lo tanto, de rentabilizar al máximo el uso del material disponible en los distintos centros.

Sin perjuicio de lo anterior, también hemos de hacer alusión a otro de los inconvenientes que, según el informe de la Dirección General competente remitido por la Consejería, puede derivarse de imponer de manera obligatoria la grabación de las pruebas específicas de acceso tratadas, y que es la injerencia que ello pudiera suponer en la autonomía pedagógica, organizativa y de gestión de los centros afectados.

Si bien no corresponde ahora realizar una disertación sobre el contenido o significado que podría derivarse de la expresión “autonomía pedagógica”, precisamente por los distintas acepciones que puede tener dependiendo de la perspectiva de los distintos agentes que intervienen en el sistema educativo (familias, docentes, equipos directivos, Administración educativa), entendemos que, con carácter general, debe ser definida como la facultad de los centros educativos para evaluar, planificar y ejecutar los distintos procesos de enseñanzas de acuerdo con sus concretas particularidades (la comunidad educativa que lo integra, la concepción y práctica docente, los intereses, necesidades y experiencias del alumnado del centro, su entorno socio- económico y cultural, las distintas etapas o niveles de enseñanzas atendidas, el tipo de centro en cuanto al número de alumnos y alumnas y profesores, etc), lo que se ha de plasmar en el proyecto educativo de cada uno de los centros.

Partiendo de esta definición, por lo tanto, no consideramos que el establecimiento obligatorio de una “formalidad” –la grabación de la prueba de acceso- suponga una intromisión en el desarrollo de la actividad docente de un centro ni, por lo tanto, en su autonomía pedagógica.

Hemos de tener en cuenta, además, que una prueba de acceso no forma parte de ningún proceso de enseñanza o aprendizaje, sino que lo que se pretende con ella es conocer si el aspirante cuenta con el nivel de conocimientos previos (que en el caso que nos ocupa de la Música se han podido adquirir en el propio centro, en otro distinto o, incluso, de manera autodidacta) que se exigen para poder realizar con aprovechamiento las enseñanzas a las que pretende acceder.

Sin embargo, esa “formalidad”, como decimos, resulta del todo necesaria si no se quiere vaciar de contenido el derecho del aspirante a que se revise su examen en caso de discrepancia con la nota que se le ha atribuido por parte del tribunal evaluador.

Pero es más, tampoco dicha obligatoriedad supondría entrar en el ámbito de la autonomía pedagógica de los centros docentes en cuanto a la organización y gestión de los mismos, al igual que no lo es la imposición de una fecha de comienzo y fin de curso, de las horas lectivas que se han de impartir, de un horario uniforme, de una ratio de alumnos y alumnas por aula, etc. Se ha de tener en cuenta que, si bien cada uno de los centros, en atención a sus propias particularidades, como antes hemos dicho, tienen capacidad de autoorganización y autogestión, estas han de moverse dentro de los límites y normas impuestas por el legislador y las autoridades educativas, precisamente, para garantizar unos mínimos de calidad en las distintas enseñanzas que se imparten en cada uno de ellos y, lo que es aún más importante, garantizar el derecho a la educación de todo el alumnado que forma parte del sistema educativo en condiciones de igualdad, sean enseñanzas obligatorias o no obligatorias.

En otro orden de cosas, como anteriormente hemos señalado, independientemente del escaso número de personas que acuden a la vía de revisión – según se nos indicaba en la respuesta de la Consejería - muy al contrario de lo que manifestaba en cuanto que existen los cauces adecuados destinados a resolver dichas reclamaciones lo que se ha puesto de manifiesto en el caso del interesado y otras personas que han acudido a esta Institución exponiendo idéntica problemática es que, precisamente, estos cauces no son los adecuados sin la garantía de una revisión real.

Decíamos en el texto de nuestra resolución que, en definitiva, representando los ejercicios prácticos de las pruebas de acceso (interpretación en el instrumento de la especialidad, entonación y lectura rítmica) casi un 90% de la nota final, el no contar con



ningún archivo audiovisual que permita su reproducción y visionado posterior hace “de facto” imposible su revisión. O lo que es igual, reconociéndose el derecho a recurrir en alzada la discrepancia con la nota, en términos coloquiales puede decirse que hay poco material que revisar. Concretamente, los únicos soportes documentales que existen son los ejercicios escritos correspondiente a los ejercicios de audición y teoría del Lenguaje Musical. Sin embargo, para “revisar” el resto de pruebas prácticas tan solo se contaría con las notas manuscritas, en su caso, de los miembros del tribunal evaluador. Entendemos que este material es del todo insuficiente para poder hacer una nueva valoración, por lo que, en sentido estricto, no existe una revisión real de la prueba.

Finalmente, en el informe elaborado por parte de la Dirección General de Ordenación Educativa que sirvió de base para no aceptar nuestra Sugerencia, se hace constar que de adoptarse la medida propuesta, debería ser extendida a todos los conservatorios elementales, profesionales y superiores de música y danza, así como a las escuelas superiores de Arte Dramático y las de Diseño, hecho que complica aún más si cabe la decisión sobre una posible financiación de medios materiales para llevar a cabo dicha grabación.

Al respecto de esta cuestión, indicar que, si lo procedente es establecer la obligatoriedad de grabar, como garantía de imparcialidad y objetividad, una prueba de acceso consistente en realizar un tipo de ejercicio del que únicamente puede quedar constancia en un soporte audiovisual, evidentemente dicha medida habrá de ser aplicada a todas aquellas pruebas de acceso de idéntica o similar naturaleza cuando las disponibilidades presupuestarias lo vayan permitiendo.

Por todas las razones arriba señaladas, en aras de contribuir con los argumentos expuestos a remover los obstáculos que parecen impedir que la Sugerencia formulada pueda ser aceptada, y aún reconociéndose por nuestra parte que ello no será una labor exenta de complejidad, hemos considerado oportuno y procedente someterla, una vez más, a la consideración de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte de la Junta de Andalucía para su aceptación.

Dado que esta última actuación se ha realizado tan sólo unos días antes de la redacción del presente Informe Anual, en la actualidad estamos a la espera de una nueva respuesta, la que, sinceramente, deseáramos que fuera positiva.

Otra cuestión que también atañe, de manera general, a las Enseñanzas a las que se refiere el presente epígrafe, es la que se nos planteaba en la **queja 12/5520** que, por las particularidades y trascendencia del asunto que se nos exponía, consideramos imprescindible ahora exponer.

En esta ocasión, la compareciente nos señalaba que su hijo había concluido sus estudios de bachillerato con mención de “Matrícula de honor”, resultando que cuando fue a formalizar su matrícula en la escuela superior de Arte Dramático de Málaga en la creencia de estar eximido de las tasas correspondientes, fue informado de que, al contrario de lo que sí ocurre para los estudios universitarios, no estaba exento del pago de la totalidad de la matrícula.

De este modo, según nos narraba, ante la decepción sufrida por el alumno, ella misma buscó ampliar la información que se le había facilitado a este, resultando que la única respuesta que recibió fue la de que, efectivamente, si bien en otras Comunidades autónomas (concretamente ella nos señala las de Valencia y Murcia) la mención de Matrícula de honor obtenida en Bachillerato sí daba lugar a la exención en el pago de la

matrícula para el primer curso de Enseñanzas Artísticas Superiores, en Andalucía no se reconocía dicho beneficio.

En su criterio, esto podía constituir un supuesto de vulneración del derecho a la igualdad, puesto que considerándose equivalentes los Títulos de Grado universitarios a los Títulos en las Enseñanzas artísticas superiores, no corresponde un trato diferente a aquellos alumnos que aspiran a estos últimos títulos y, por ello, solicitaba la intervención de esta Institución.

Solicitada información relativa a la cuestión que se nos exponía, desde la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, se nos envió el informe elaborado al efecto por parte de la Dirección General de Ordenación y Evaluación Educativa, indicándonos lo que pasamos a comentar.

Según el informe, la normativa vigente de las Enseñanzas artísticas superiores, efectivamente, no menciona que exista exención de pago de las tasas por servicios docentes correspondientes a las asignaturas matriculadas la primera vez que se inicien estudios no universitarios.

Así mismo, según nos indicaban, la Ley de 4/1988, de 5 de julio, de tasas y precios públicos de Andalucía, incluye en su artículo 3 las Enseñanzas no universitarias, y recoge en el artículo 10 las condiciones para estar exento del pago de tasas.

Por último, nos señalaban que el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas, no recoge la exención de pago de las tasas para la matrícula de las Enseñanzas artísticas superiores en caso de obtención de Matrícula de honor en bachillerato. En este sentido, cabe destacar –decía literalmente el informe- que la resolución de 13 de diciembre de 2011, de la Dirección General de Atención, Participación y Empleabilidad de Estudiantes Universitarios, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma de Andalucía para la gestión de las becas de los niveles postobligatorios no universitarios correspondientes al curso académico 2011-2012, no recogía la exención de pago de las tasas para la matrícula de las Enseñanzas artísticas superiores en caso de obtención de Matrícula de honor en bachillerato.

Hasta aquí, los antecedentes y datos relativos a la queja que estamos tratando, si bien, para tener una visión de conjunto de la cuestión que posteriormente abordaremos, se hace necesario aludir al expediente de **queja 11/3949**, que, no siendo idéntica la cuestión que se planteaba, está íntimamente relacionada con la que hemos expuesto.

De este modo, en el expediente señalado, el alumno en cuestión exponía que aunque había obtenido la mención de Matrícula de honor en sus estudios de Formación profesional, no se le eximía del pago de su matrícula en la Universidad a la que pretendía acceder.

En este caso, como vemos, si bien se pretendía el acceso a estudios universitarios, tampoco le era aplicable el descuento correspondiente porque, en este caso, la Matrícula de honor había sido obtenida en Formación profesional.

Por lo tanto, como podíamos comprobar, en ese momento el único supuesto para el que se preveía la exención del pago de la matrícula del primer curso al que se pretende acceder en el caso de que se hubiera obtenido Matrícula de honor era que se

cumplieran, simultáneamente, dos requisitos: haberla obtenido en los estudios de bachillerato (o antiguo COU) y acceder a estudios universitarios.

No obstante, en los informes que fueron emitidos tanto por la Dirección General de Ordenación y Evaluación Educativa, como por la Dirección General de Universidades de la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia, respectivamente, dando respuesta a la cuestión que había sido expuesta por el interesado, ambas, esencialmente, coincidieron en las respuestas.

De este modo, en ambos informes se hacía constar que en la Orden de 29 de septiembre de 2010 de la Consejería de Educación, por la que se regula la evaluación, certificación, acreditación y titulación académica del alumnado que cursa enseñanzas de Formación profesional Inicial que forma parte del sistema educativo en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en su artículo 18 se establecía que «La Matrícula de honor obtenida en un ciclo formativo de grado medio o superior podrá dar lugar a los beneficios que se determinen por las Consejerías competentes en la materia», aunque hasta esas fechas (entonces mayo de 2012) no se habían establecido tales beneficios para el alumnado de Formación profesional.

Así mismo, se indicaba que, ciertamente, el alumnado de bachillerato con mención de Matrícula de honor disfruta de beneficios en el precio público en el primer año de matriculación en la Universidad, de acuerdo con lo que establece la Orden del Ministerio de Hacienda, de 17 de agosto de 1982, y no así el alumnado de Formación profesional.

No obstante, ambas Organismos mostraban su disposición a coordinar actuaciones para que, entre ambas Consejerías, se procediera a regular la situación específica.

Sin embargo, como meses después, y ya comenzado el curso académico 2012-13, se pudo comprobar que la situación seguía siendo la misma, por parte de esta Institución se formuló a los organismos implicados la siguiente **Sugerencia**:

*“Que por la Dirección General de Universidades de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, en coordinación con la Dirección General de Formación profesional Inicial y Educación Permanente de la Consejería de Educación, se adopten las iniciativas necesarias para regular sin más dilaciones el reconocimiento de los mismos beneficios fiscales en los precios públicos universitarios que actualmente se reconocen a los alumnos procedentes de bachillerato a aquellos alumnos de Formación profesional que hayan obtenido Matrícula de honor”.*

Dicha resolución, a pesar de que se había sido formulada a principios del mes de noviembre de 2012, aun no había sido contestada, ya en el mes de mayo de 2013, por ninguno de los organismos a los que se dirigió, por lo que, en ese mismo mes fueron elevadas a dichas Consejerías a fin de que se emitiera la correspondiente respuesta.

Y en este contexto es en el que nos encontrábamos a la hora de valorar el asunto expuesto por el interesado en la queja que venimos analizando, **queja 12/5520**.

Como hemos dicho anteriormente, el único supuesto para el que en ese momento se preveía expresamente la exención del pago de la matrícula correspondiente cuando se hubiera obtenido Matrícula de honor, era el de que se dieran simultáneamente los requisitos de haberla obtenido en estudios de Bachillerato ( o antiguo COU) y pretender

acceder a estudios universitarios. Por lo tanto, quedaban excluidos de este tipo de beneficio tanto el alumnado que habiendo obtenido Matrícula de honor lo hubiera hecho en estudios diferentes al Bachillerato (o COU), como aquellos otros que aún provinientes de éstos pretendiera el acceso a estudios superiores no universitarios, como lo son los de régimen especial (Música, Danza y Arte Dramático).

La cuestión era que, en definitiva, a una misma situación –la de haber obtenido mención de Matrícula de honor-, se le estaba dando un tratamiento diferente.

En nuestra consideración, para no caer en esa desigualdad, se había de partir de la base de que si una situación de hecho –la obtención de Matrícula de honor en atención a un plus de esfuerzo realizado- era merecedora de un beneficio concreto –la exención en el pago de la matrícula-, lo que es realmente justo y ecuánime es que no se tenga en cuenta ni los estudios que previamente ha cursado el alumno o alumna, ni, aún menos, los estudios a los que pretende acceder sino, única y exclusivamente, que su esfuerzo es merecedor de un beneficio.

Es únicamente de este modo a través del cual, a nuestro entender, puede garantizarse la igualdad en el acceso a cualquier clase de estudios de grado superior, siendo este mismo fundamento, en última instancia, el que se contiene en la Exposición de Motivos del Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas.

Por su parte, entendemos, igualmente, que esta consideración es la misma que llevó a la Administración educativa a extender, o pretender extender, los beneficios de la mención de Matrícula de honor obtenida en los diferentes niveles de los estudios de Formación profesional que se prevé en el artículo 18 de la Orden de 29 de septiembre de 2010, antes mencionada, por lo que carecería de justificación el que no se reconociera esos mismos beneficios -la exención en el pago de la matrícula- cuando a pesar de haberse obtenido la mayor de las calificaciones posibles en los estudios previamente realizados, el alumno o alumna pretenda acceder a estudios no universitarios, ya que la titulación que se va a obtener es, a todos los efectos, equivalente al Grado universitario.

Ejemplo de lo que decimos en cuanto a la asimilación o equivalencia entre los Títulos de Grado universitarios y los Títulos Superiores en los estudios de Música, Danza y Arte Dramático, es también la modificación introducida en artículo 106 de la Ley de 4/1988, de 5 de julio, de tasas y precios públicos de Andalucía, antes mencionada, por la disposición final décima de la Ley 5/2012, 26 diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2013, de manera que introduce un tercer apartado en el que se dice que: «Estará exento del pago de las tasas por servicios académicos el alumnado matriculado en los Conservatorios Profesionales de Música y Danza y en las escuelas oficiales de idiomas dependientes de la Junta de Andalucía que resulte beneficiario de las becas incluidas en la convocatoria general de becas y ayudas al estudio que se realice cada curso escolar».

A mayor abundamiento, si la Consejería de Educación se había mostrado del todo receptiva en cuanto a propiciar con su colaboración con la Consejería de Innovación, Ciencia y Empleo la regulación de los beneficios a los que pueda dar lugar la Matrícula de honor obtenida en un ciclo formativo de grado medio o superior cuando se pretende acceder a estudios universitarios con mayor afán aún debería de regular el beneficio de eximir del pago de la matrícula –en los casos que estamos analizando- en centros docentes de enseñanzas superiores no universitarios de su dependencia.

Todo ello nos llevó a la considerar la necesidad de formular a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, competente la siguiente **Sugerencia**:

*“Que por parte de esa Consejería se promuevan las modificaciones normativas que fueran necesarias en orden a reconocer a todos aquellos alumnos y alumnas que hayan obtenido la mención de Matrícula de honor en los estudios de Bachillerato o ciclos superiores de Formación profesional la exención del pago de las tasas o precios públicos correspondientes a los estudios superiores de las Enseñanzas Superiores de Música, Danza y Arte Dramático a los que se pretenda acceder”.*

En respuesta a esta resolución, desde la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, se nos remitió un detallado informe de la Dirección General de Ordenación y Evaluación Educativa en el que se justificaba la no aceptación de la misma en base a las complejas implicaciones legislativas que supondrían un cambio de esta naturaleza, así como añadiendo que, en la actual coyuntura presupuestaria, no se contemplaba la posibilidad de reducir recursos que se generaran en las enseñanzas no obligatorias y que contribuían a financiar la gestión de las mismas, por escasa que fuera su cuantía, siendo la prioridad de la Administración educativa la de mantener la actual oferta educativa con atención primordial a las enseñanzas obligatorias.

A tenor de esta respuesta, entendimos que no nos había de caber la menor duda de que si la coyuntura presupuestaria lo permitiera, por no suponer ello el posible menoscabo de garantizar el derecho a la educación en los niveles obligatorios, la Consejería haría cuanto fuera preciso –a pesar de las implicaciones legislativas que ello conllevaría– para extender el beneficio de la gratuidad de la matrícula al alumnado al que nos venimos refiriendo. Por esta misma razón, entendimos, igualmente, que la Consejería contaba con los datos económicos que aconsejaban aplicar el criterio de prudencia y no promover un cambio normativo que podría suponer reducir los recursos que financian las enseñanzas no obligatorias afectadas, por escasa que fuera dicha merma.

Y fue entonces por este único motivo, por lo que, en nuestro afán de tener una visión lo más objetiva posible de la cuestión planteada y, de este modo, poder informar adecuadamente a aquellas personas que se habían dirigido a esta Institución –o se pudieran dirigir en un futuro próximo– trasladándonos idéntico problema, estimamos oportuno antes de proceder definitivamente al archivo del expediente solicitar del organismo público que nos informaran al respecto del número de alumnos y alumnas que en los cursos académicos de 2009-10, 2010-11, 2011-12 (por tener una visión más amplia de la que podríamos tener si los datos fueran referidos a un solo curso) hubieran obtenido Matrícula de honor en Bachillerato y ciclos superiores de Formación Profesional y que hubieran optado por matricularse en el primer curso de las Enseñanzas Superiores de Régimen Especial (no universitarias) de las que tratamos.

Así mismo, señalamos a la Consejería, que nos sería de enorme utilidad el que, a partir de los datos anteriores, nos informaran del montante económico que se hubiera dejado de percibir –por cada uno de curso académico señalados– por parte de esa Administración en el caso de que se hubiera aplicado la exención en el pago de las matrículas correspondientes.

Sin embargo, en el informe que en respuesta a nuestra solicitud de información nos fue remitido, nos indicaban que no contaban con esos datos porque en el sistema informático Séneca sólo están registradas las Matrículas de honor del alumnado que hizo

bachillerato, se presentó a las Pruebas de Acceso a la Universidad y se matriculó en alguna de las Enseñanzas artísticas superiores.

Salvo que no estuviéramos valorando algún elemento que no nos permitiera interpretar correctamente la información que nos estaban facilitando, si bien era cierto que, a tenor de lo que nos señalaban, el dato con el que parecían no contar es el del alumnado que obtuvo la Matrícula de honor en los ciclos superiores de Formación Profesional y que optó por cursar alguna de las Enseñanzas Superiores a las que nos venimos refiriendo, sí parece que cuentan con el dato del alumnado que obtuvo Matrícula de honor en Bachillerato y que se matriculó en el primer curso de las Enseñanzas superiores de Música, Danza, Arte Dramático, Conservación y Restauración de bienes culturales y Artes Plásticas y Diseño.

Es precisamente este dato uno de los que solicitábamos que se nos facilitara, así como el del montante económico que representaría el haberles eximido a los alumnos y alumnas afectados del pago de sus correspondientes matrículas.

La importancia de este dato, como decimos, es lo que nos obligó a que, una vez más, a principios del mes de enero de 2014, nos hubiéramos dirigido a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte insistiendo en la utilidad de poder conocerlo.

Así mismo, en el correspondiente escrito hemos señalado que, al margen de esta concreta cuestión, parecía oportuno poner de manifiesto la inestimable colaboración que prestó la Consejería a la Dirección General de Universidades a efectos de que por parte de dicho organismo se adoptaran las iniciativas necesarias para que, atendiendo a la Sugerencia que a ambas se les dirigió en el expediente de **queja 11/3949** –anteriormente comentado-, se regulara el reconocimiento de los mismos beneficios fiscales en los precios públicos universitarios a los alumnos procedentes de Formación Profesional que hubieran obtenido Matrícula de honor.

Dicha colaboración trajo consigo el que por parte de la Secretaría General de Universidades, Investigación y Tecnología se nos informara de que, facilitado por parte de la Dirección General de Formación Profesional Inicial y Educación permanente el listado de todo el alumnado que obtuvo Matrícula de honor en los ciclos formativos de grado medio y superior en el curso 2011-12, se pudo comprobar que ya para el curso 2012-13 no había ningún alumno matriculado en las Universidades andaluzas que, con dicha característica, no hubiera sido beneficiario de la exención de precios de Matrícula de honor por otras causas.

Es evidente que esta diligencia en la respuesta facilitada y que hizo posible que el alumnado de Formación profesional haya tenido acceso a los estudios universitarios en igualdad de condiciones que los que hubieran finalizado el Bachillerato, obedece a un posicionamiento claro a favor de procurar un igual tratamiento al alumnado al que se le reconoce con una mención especial el esfuerzo realizado, independientemente de los estudios que haya cursado.

Ya gozan de este beneficio el alumnado que, con estas condiciones, accede a enseñanzas impartidas por el Instituto de Enseñanzas a Distancia de Andalucía, cuya gestión le corresponde, por lo que, en buena lógica y por una pura cuestión de coherencia, no dudamos en que se tiene el mismo interés en hacer posible lo que venimos proponiendo, y es que también el alumnado de Bachillerato o de Formación Profesional que hubieran obtenido Matrícula de honor pueda ser eximido de las tasas cuando su elección sea continuar su formación académica en algunas de las Enseñanzas Superiores de Régimen especial impartidas en los centros dependientes de esa Consejería.

Insistimos, una vez más, en que, aun compartiendo el acertado criterio en cuanto a la necesidad de adoptar una actitud responsable desde el punto de vista de la trascendencia económica que pudiera derivarse de adoptar dicha medida, siendo tan limitadas numéricamente las posibilidades de conceder la mención de Matrícula de honor, así como teniendo en cuenta el reducido número de alumnos y alumnas matriculadas en las enseñanzas afectadas en comparación al alumnado que accede a los estudios universitarios, podría establecer casi con total seguridad que el montante económico que ello representaría sería muy reducido.

No obstante, redundamos en que tan sólo se podría establecer un pronunciamiento certero acerca de la viabilidad y conveniencia económica de adoptar la medida propuesta si se cuenta con los datos precisos del número de alumnos y alumnas que en los cursos pasados accedieron a las Enseñanzas Superiores habiendo obtenido Matrícula de honor tanto en Bachillerato como en Formación profesional, por lo que resultaría interesante, a los efectos que señalamos, poder conocer los datos solicitados.

Todos estos argumentos son los que, como decimos, han fundamentado la última de las actuaciones llevadas a cabo ante la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, a la que hemos solicitado que, cuantificada la aplicación de la medida propuesta, se reconsidere la posibilidad de ser aceptada.

De enorme importancia, por su trascendencia, fue el asunto que nos expuesto en la **queja 13/3988**, lo que también ha dado lugar a la formulación de una Recomendación de modificación normativa.

En este caso, eran los padres de un alumno los que, desesperanzados, acudían a la Institución exponiendo que su hijo, a pesar de haber aprobado el 6º Curso de las Enseñanzas profesionales de Música en el conservatorio profesional “Javier Perianes”, de Huelva, en la especialidad de trompeta, no había podido presentarse a las pruebas de acceso de Grado superior de dicha especialidad por darse las circunstancias de no haber aprobado el 2º curso de Bachillerato que compaginaba con los estudios musicales.

El interesado consideraba que, existiendo para todo el alumnado de Bachiller la convocatoria extraordinaria para poder aprobar las asignaturas que no han sido superadas en el mes de junio, se expone al alumno o alumna interesado en continuar los estudios superiores de las Enseñanzas especiales (en este caso, música) que se encuentra en dichas circunstancias a que, aún en el caso de aprobar las asignaturas que tuviera pendientes y, obtenido entonces el Título de Bachiller, tuviera que esperar un año para poder presentarse a las pruebas de acceso correspondientes.

Téngase en cuenta, decía textualmente el interesado, que sólo de manera excepcional se convocan de forma extraordinaria, en el mes de septiembre, las pruebas de acceso al Grado superior de música, por lo que, lógicamente, habría que deducir que en el caso de que no se convocaran éstas, el alumnado interesado tendría que esperar hasta la siguiente convocatoria ordinaria de junio para poder presentarse a la prueba de acceso, lo que les haría perder un año de dichos estudios.

Por otra parte, también señalaba el interesado que su hijo, al igual que ocurre con la inmensa mayoría del alumnado que cursa 2º de Bachiller (excepto en el caso de que hubiera repetido algún curso tanto de las enseñanzas obligatorias, como en las del propio bachiller) no tenía cumplido los 19 años, por lo que tampoco podía realizar la prueba de madurez prevista para cuando no se reúnen los requisitos académicos para poder presentarse a la prueba de acceso.

Admitida la queja a trámite y solicitado informe a la Dirección General de Ordenación y Evaluación Educativa al respecto de lo expuesto, en su respuesta se nos ratificaron las afirmaciones ya formuladas por el interesado, de manera que se nos venía a confirmar que el alumno en cuestión no cumplía ninguno de los requisitos exigidos para poder cursar las Enseñanzas superiores de música, sin que nada se añadiera sobre la cuestión de fondo.

Así pues, teniendo en cuenta dicha información, volvimos a dirigirnos a la Dirección General señalando en nuestro escrito que no había nada que objetar por nuestra parte en cuanto a los motivos que habían impedido al alumno el acceso a los Estudios superiores que pretendía, tanto por carecer de los requisitos académicos como de edad – extremos que tampoco fueron cuestionados por el interesado-, si bien señalábamos que el objeto de nuestra solicitud era el de que se nos aclararan los otros aspectos expuestos por el interesado.

Por ello, nos reiterábamos en que la cuestión que preocupaba era el hecho de que existiendo en las Enseñanzas de Bachillerato, de manera obligatoria, la convocatoria extraordinaria de septiembre para poder examinarse de las asignaturas que quedaran pendientes en la convocatoria ordinaria de junio, pudieran darse las circunstancias de que el alumnado que aprobara dichas asignaturas y, por lo tanto, contando ya con el Título de bachiller, tuviera que esperar hasta el mes de junio siguiente -un curso completo- para poder realizar las pruebas de acceso al Grado superior de Música en el caso de que no se convocara el procedimiento extraordinario de pruebas específicas de acceso a las enseñanzas musicales superiores.

Ciertamente, señalábamos en nuestro escrito, teniendo en cuenta los términos en los que está redactado el artículo 34 de la Orden de 18 de abril de 2012, por la que se regulan las pruebas de acceso a las Enseñanzas artísticas superiores y la admisión del alumnado en los centros públicos que imparten estas enseñanzas, la convocatoria extraordinaria de pruebas específicas de música –distrito único- “podrá” autorizarse por parte del mencionado centro directivo.

Es decir, que partiendo de la base de la existencia de plazas vacantes tras las adjudicaciones y matrículas realizadas en el procedimiento ordinario, no existe la obligatoriedad de convocar el procedimiento extraordinario de septiembre, si no que, ciertamente, dicha decisión es de carácter discrecional. Por lo tanto, pueden darse perfectamente las circunstancias que describía el interesado, de modo que el alumnado titulado en Bachiller en el mes de septiembre, tenga que esperar al siguiente procedimiento ordinario para poder acceder al Grado superior, a la vez que dichas plazas vacantes quedarían sin cubrir.

Era este extremo concreto el que deseábamos que nos fuera aclarado, por lo que, a modo de información complementaria, le requerimos para que nos informara de cuáles eran los criterios que informaban, aconsejan o determinaban que la Administración educativa procediera a convocar o no el procedimiento extraordinario de pruebas específicas de acceso a las Enseñanzas Artísticas superiores en cada uno de los cursos correspondientes.

Fue entonces la Secretaría General de Educación las que nos envió la correspondiente respuesta y en la misma, en definitiva, de lo que nos informaba era de que, siendo cierto, tal como expusimos, que no existía la obligatoriedad de convocar el procedimiento extraordinario, la Secretaría General adopta el criterio de atender siempre de forma positiva la petición de los centros que solicitan la convocatoria de pruebas



extraordinarias, una vez comprobada que se da la circunstancia de que existen plazas vacantes en el procedimiento ordinario de admisión.

Entendíamos que, si bien la Secretaría General de Educación no lo mencionaba en su informe, el único criterio que debe informar la decisión de convocar el procedimiento extraordinario es el de la existencia de plazas vacantes pero, no obstante, lo cierto es que la única manera de garantizar que ello va a ser siempre así es que se imponga la obligación legal de que, de darse dichas circunstancias, la convocatoria extraordinaria de septiembre sea convocada obligatoria e inmediatamente después de culminado el proceso de adjudicación y matriculación en el procedimiento ordinario y, por lo tanto, una vez se conozca la existencia o no de plazas vacantes.

Con ello, además de no dejar al alumnado que se encuentra en las circunstancias descritas por el interesado en la incertidumbre de si será posible o no optar a una plaza para el siguiente curso, siendo lo usual el que de convocarse la prueba extraordinaria de septiembre dicha convocatoria se realice en ese mismo mes, se evitaría el escaso margen de tiempo con el que cuentan los posibles aspirantes para prepararse las pruebas correspondientes.

Por último, también entendemos que dicha medida tendría que ser adoptada puesto que con ello se contribuiría a realizar una planificación mas racional y equitativa de las plazas a autorizar para cada uno de los cursos académicos. Lo que queremos poner de manifiesto es que debe tenerse en cuenta que si el alumno afectado se ve forzado a presentarse a la convocatoria ordinaria del curso siguiente, estos concurrirían no sólo con los nuevos aspirantes, sino incluso con aquellos que no lograron acceder en la convocatoria ordinaria anterior por no haber superado la prueba, por lo que el número total de ellos, con toda probabilidad muy abultado, impediría con casi total seguridad que el número de plazas ofertadas para el nuevo curso cubriera con cierta suficiencia las demandadas. Esto, de ocurrir en varias convocatorias sucesivas, y situándonos en una hipótesis extrema pero posible, terminaría por provocar la absoluta incapacidad del sistema de absorber a la mayoría de aspirantes a realizar los Estudios superiores de las Enseñanzas Superiores.

Como decimos, existiendo plazas ya previstas y dotadas presupuestariamente y que quedan vacantes, es del todo lo racional y lógico que las mismas, obligatoriamente, sean ofrecidas para el curso para las que fueron creadas.

Y en base a los argumentos expuestos, formulamos a la Dirección General de Ordenación y Evaluación Educativa la siguiente **Recomendación**:

*“Que previo los trámites que sean oportunos, se proceda a modificar el artículo 34.1 de la Orden de 18 de abril de 2012, por la que se regulan las pruebas de acceso a las Enseñanzas Artísticas superiores y la admisión del alumnado en los centros públicos que imparten estas enseñanzas, de manera que en su nueva redacción no se quede en la incertidumbre de su “posibilidad” y se redacte de forma que, en las condiciones antes expuestas relativas a la existencia de plazas previstas y vacantes dotadas presupuestariamente, se establezca con claridad la obligatoriedad de realizar, por resolución de la persona titular del órgano competente en materia de ordenación de enseñanzas artísticas superiores y culminado el proceso de adjudicación y matriculación en el procedimiento ordinario, una convocatoria extraordinaria de prueba específica de acceso durante el mes de septiembre de cada año. Así mismo, la fecha concreta de la prueba específica se habrá de establecer en coordinación con el calendario de las pruebas extraordinarias de septiembre de los estudios de*

*Bachillerato, de manera que el alumnado titulado ya en ésta convocatoria pueda presentarse a dicha prueba específica”.*

Esperamos que dicha Resolución sea acogida favorablemente, si bien tendremos que esperar al Informe Anual de 2014 para dar cuenta de lo que en su día nos será trasladado.

## **2. 2. Enseñanza universitaria.**

Como viene siendo habitual las quejas recibidas en esta materia afectan a los distintos ámbitos que inciden en la esfera del alumnado: acceso a la universidad, precios públicos, becas, convalidación de estudios, cálculo de nota media del expediente académico, expedición de títulos, instalaciones y servicios universitarios, etc.

Algunos asuntos que se han reiterado de forma particular se refieren a la acreditación del nivel de competencia lingüística como requisito para la obtención del título de Grado (**queja 12/5204, queja 13/4102 y queja 13/6144**); la enfermedad como motivo que debiera permitir el traslado de expediente en primer curso (**queja 13/4701 y queja 13/6573**); el cobro de créditos convalidados (**queja 13/4035, queja 13/6753 y queja 13/6754**); o el retraso en la resolución de la convocatoria de becas Talentia del año 2012 (**queja 13/2849, queja 13/2888, queja 13/2928, queja 13/2929, queja 13/2998, queja 13/3000 y queja 13/3053**).

La especial reiteración de estas últimas motivó la tramitación de oficio de la **queja 13/3021**, requiriendo expresamente la necesidad de resolver las solicitudes presentadas a dicha convocatoria de becas Talentia.

Una vez resuelto el problema, advertíamos a la Secretaría General de Universidades, Investigación y Tecnología que la resolución se había producido en el doble del número de meses inicialmente fijado.

El retraso estaría motivado en las operaciones presupuestarias que era necesario realizar (la debida incorporación de crédito y traspaso de remanentes de ejercicios anteriores al contar las becas con una fuente de financiación finalista) y, al parecer, se trataría de un retraso excepcional en la gestión ordinaria de este tipo de créditos. No obstante, ante las dificultades en la tramitación presupuestaria puestas de manifiesto y las que se prevén con certeza para los próximos ejercicios, al menos los más inmediatos, le trasladábamos que se valorase la oportunidad de ampliar el plazo de resolución de la convocatoria de becas o de modificar las fechas de la convocatoria.

Asimismo le instábamos a revisar los cauces de información y comunicación en relación con el procedimiento de concesión de becas con objeto de garantizar la debida satisfacción a los derechos de información que asisten a la ciudadanía.

Dada la incidencia en el volumen de quejas recibidas, pasamos a exponer más ampliamente el relato de aquellas quejas en las que se traducen problemas en el acceso y continuidad de los estudios universitarios por dificultades económicas, así como las relativas a la incidencia de los recortes presupuestarios en el programa Erasmus.

Concluiremos este epígrafe, como asunto de interés, con la exposición de las actuaciones desarrolladas por esta Institución hasta lograr que la matrícula de honor en un Ciclo Formativo de Formación Profesional de Grado Superior genere el derecho a exención de precios públicos universitarios.

## 2. 2. 1. De las becas para estudiantes de enseñanzas universitarias.

En el año 2013 los efectos de la crisis económica y de las diferentes medidas de ajuste aprobadas por los gobiernos estatal y autonómico han tenido especial incidencia en las quejas en materia de educación universitaria.

En el capítulo de este Informe Anual dedicado a la crisis económica se abunda en nuestra preocupación por la situación de las personas que no pueden acceder o continuar sus estudios universitarios por dificultades económicas. Asimismo se detalla el comunicado suscrito por esta Institución y las Defensorías universitarias de las Universidades públicas de Andalucía, y que publicábamos en nuestra web por el mes de octubre de 2013, apelando a quienes ostentan responsabilidades públicas en la materia con objeto de que se adopten las medidas necesarias para la salvaguardia de forma plena y efectiva del derecho de todas las personas a acceder en condiciones de igualdad y equidad a los estudios superiores.

Las diferentes quejas recibidas por el Defensor del Pueblo Andaluz se hacen eco de esta realidad, plasmada en situaciones de denegación de beca para cursar estudios universitarios y la imposibilidad de hacer frente al pago de la matrícula correspondiente.

Damos cuenta de la **queja 13/4048** tramitada de oficio por esta Institución en relación con las cifras, recogidas en distintos medios de comunicación, de personas que no pueden atender el pago del importe de la matrícula que se le requiere desde la Universidad donde cursan sus estudios.

De una parte, estas cifras están relacionadas con las denegaciones de beca para cursar estudios universitarios. Las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo Andaluz, en muchos casos, se refieren al endurecimiento de los requisitos para acceder al beneficio de las citadas becas, bien en lo referente a cuestiones económicas o bien a requisitos académicos, pese a que las circunstancias económico familiares justificarían su otorgamiento.

El otro dato preocupante es el número de personas morosas, esto es, de quienes no han podido hacer frente a los pagos fraccionados que acordaron al formalizar su matrícula ordinaria.

En ambos casos, el impago supondrá inexorablemente la anulación de la matrícula y la imposibilidad de continuar los estudios, al menos mientras las circunstancias económicas personales y/o familiares no cambien, además de haber tirado por la borda el esfuerzo académico realizado durante el curso.

Algunas Universidades daban la voz de alarma, tanto por la situación a la que se ven abocados sus estudiantes como por las dificultades de financiación económica que supone para la propia Universidad.

Nuestra investigación se ha dirigido a las Universidades públicas de Andalucía y a la Secretaría General de Universidades, Investigación y Tecnología, en cuanto a ésta le corresponde la propuesta de tasas y precios públicos a satisfacer por la prestación de servicios académicos universitarios.

Esta última nos trasladaba que compartía nuestra preocupación por los hechos descritos y manifestaba estar en permanente interlocución con las Universidades con objeto de defender el derecho a la igualdad de oportunidades. Fruto de este consenso se habrían concretado las siguientes medidas:

- Situarse en el límite inferior de la horquilla de precios públicos establecida por Real Decreto Ley 14/2012. En concreto, para el curso 2013-14 el incremento en primera y segunda matrícula de Grado sería inferior a la subida del IPC y en Másteres incluso descenderían.

- No se establece distinción entre ramas de conocimiento a efectos de precios públicos, con objeto de que no se condicione la formación universitaria al coste real de los títulos.

- Establecimiento de una cuantía máxima para materias que no tengan docencia.

- Se establece mediante Decreto 83/2013 que el alumnado que cumpla con los requisitos económicos del régimen general de becas en su umbral máximo pero vean denegada su beca por otros motivos puedan solicitar el fraccionamiento del pago de las tasas universitarias hasta en tres plazos.

- Plan General de Becas para sufragar el coste de tercera y cuarta matrícula.

La respuesta de las Universidades andaluzas, a falta de la información correspondiente a la Universidad de Cádiz, en general señala la dificultad de contar con datos estadísticos que se puedan contrastar objetivamente para poner de manifiesto la magnitud exacta del problema.

Esta circunstancia tiene su justificación en que las Universidades gestionan la información relativa al cumplimiento o no de los requisitos académicos, mientras que los requisitos económicos se valoran por el propio Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Por otra parte, los datos relativos a impagos de matrícula no siempre responden a dificultades económicas sino también a los resultados académicos, por ejemplo por no haber superado determinada asignatura, por abandono de estudios o por decidir adaptarse al correspondiente Grado.

En los casos en que se ofrece información sobre la evolución histórica de datos relacionados con la concesión y denegación de becas o anulaciones de matrícula, tampoco contamos con información de otras variables que deban tenerse en cuenta como el aumento o descenso respectivo en el total de estudiantes universitarios.

En cualquier caso sí es un hecho cierto que son numerosas las solicitudes de ayuda que reciben las propias Universidades por parte de sus estudiantes, viéndose obligadas a aportar fondos propios para atender tal demanda. No obstante, también venimos observando que estas convocatorias de ayudas propias, por replicar determinados requisitos de la convocatoria ministerial, pueden terminar excluyendo a estudiantes que merecerían la ayuda ante sus circunstancias económicas, tal como ponen de manifiesto algunas quejas individuales que a continuación exponemos.

En este sentido desde esta Institución se están valorando las propuestas e iniciativas recibidas de las diferentes Universidades con objeto de poner de manifiesto sus virtudes y defectos y elaborar nuestras propias sugerencias a fin de implementar todas las mejoras posibles.

A modo de ejemplo podemos citar las iniciativas llevadas a cabo por la Universidad de Granada y por la Universidad de Córdoba de cara a ofrecer a sus estudiantes facilidades en el pago de las matrículas, promoviendo convenios con entidades financieras para la concesión de préstamos sin interés.

Han sido varias las quejas tramitadas de forma individualizada por el Defensor del Pueblo Andaluz en relación con situaciones de denegación de beca e imposibilidad de hacer frente al abono de la matrícula correspondiente (**queja 13/272, queja 13/872, queja 13/1844, queja 13/3180, queja 13/3543 y queja 13/6772**).

La cuestión de la causa de denegación y procedimiento seguido para ello excede de nuestro ámbito de competencias, dado que la convocatoria de becas de carácter general y de movilidad para estudiantes de enseñanzas universitarias procede del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. En consecuencia, el trámite cursado a estas quejas pasa necesariamente por su remisión a la Defensora del Pueblo, a la que corresponde la supervisión de la Administración General del Estado.

No obstante, en algunos casos nos interesábamos por la situación en la que quedaba la persona afectada, dirigiéndonos a la Universidad en la que cursa sus estudios para conocer las facilidades en el pago y/o ayudas que se le pudieran conceder.

Así en la **queja 13/1651**, planteada por una joven de origen marroquí, estudiante de la Universidad de Cádiz, cuya familia residía en un municipio valenciano desde hacía trece años. Estaba cursando estudios universitarios lejos de dicha localidad por tratarse del único centro público que los impartía. Su madre se encontraba en situación de desempleo y sobrevivían con la pensión por discapacidad que cobraba su hermano. La familia incluso debía algunas cuotas de alquiler y temían ser desalojados.

Al formalizar su matrícula para el curso 2012-13 solicitó beca del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte para segundo curso del Grado en Marketing e Investigación de Mercados, pero había recibido propuesta de denegación por *“No cumplir el requisito de encontrarse el propio interesado o sus sustentadores trabajando en España”*.

Nos preocupaba la situación en la que pudiera encontrarse la interesada para el caso de que se confirmase la resolución denegatoria de beca, ya que no disponía de los ingresos necesarios para hacer frente al pago de la matrícula (unos 300 euros aproximadamente, por aplicación del descuento de familia numerosa) y tendría que renunciar a sus estudios.

Habiéndonos dirigido a la Universidad de Cádiz para conocer las posibles ayudas a las que pudiera optar, se nos trasladó que la alumna se había acogido a la convocatoria general de becas de la Universidad (pendiente de resolución) y se facilitaba información sobre las posibilidades de aplazamiento del pago de matrícula, a solicitar en los veinte días siguientes a partir de la resolución definitiva de denegación del Ministerio.

Sin embargo, unos días antes de recibir esta información, la interesada nos comunicó que le habían exigido el pago de matrícula al estar su solicitud propuesta para denegación y que probablemente no se le concedería la solicitada a la propia Universidad porque los requisitos subjetivos serían los mismos de la convocatoria ministerial. La Comisión de Selección sería la misma que la que valoraba las solicitudes que se remiten al Ministerio y se estaría exigiendo a los estudiantes no comunitarios encontrarse trabajando en España (el propio estudiante o sus sustentadores), cuando la normativa fijaba este requisito para estudiantes procedentes de un Estado miembro de la Unión Europea y se remitía para los primeros a la normativa de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Consultamos entonces a la Universidad de Cádiz si era posible que la interesada pudiera resultar beneficiaria de las becas que convoca la propia Universidad o no podría

hacerlo por no reunir los requisitos exigidos en la convocatoria. Al respecto se nos indicó que *“en consonancia con la normativa estatal”* para obtener las referidas becas sería necesario «ser español, o poseer la nacionalidad de un Estado miembro de la Unión Europea o de terceros países cuando se tenga residencia en España en el momento de solicitar la ayuda. En estos dos últimos casos se requerirá que el propio estudiante o sus sustentadores se encontrasen trabajando en España y hayan sido contribuyentes de la AEAT en el ejercicio 2011». No obstante, la convocatoria se encontraba aún en fase previa a la resolución provisional por lo que se añadía que no podían confirmar una posible concesión de ayuda.

Esta afirmación, a nuestro juicio, carecía de mucho sentido pues, por la propia descripción de los requisitos exigibles, la interesada no podría acogerse a la convocatoria de ayudas al encontrarse su madre en situación de desempleo. Circunstancia que finalmente hemos podido corroborar a través de la publicación en la web del Área de Atención al Alumnado de la resolución de la convocatoria de ayudas de la Universidad de Cádiz 2012-13 y encontrarse la solicitud de la interesada entre las no concedidas, precisamente por las mismas circunstancias que motivaron la denegación de la beca ministerial.

Desde esta Institución sostenemos que no es correcta la interpretación que hacía la Universidad de Cádiz respecto a los requisitos exigidos a estudiantes no comunitarios, ya que la convocatoria de becas del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte se remitía a la normativa de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Entendemos, por tanto, que sería suficiente la acreditación de la condición de residente permanente y que no había de añadirse el requisito de encontrarse trabajando el estudiante o sus sustentadores.

Nos parece bastante clarificador el hecho de que la convocatoria de becas del Ministerio para el curso 2013-14 haya modificado la redacción del precepto donde se establecen los requisitos subjetivos, indicando ahora: «En el supuesto de ciudadanos comunitarios o de sus familiares, beneficiarios de los derechos de libre circulación y residencia, se requerirá que tengan la condición de residentes permanentes o que acrediten ser trabajadores por cuenta propia o ajena». Para el caso de extranjeros no comunitarios se sigue remitiendo a la normativa sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

En la **queja 13/3079** la interesada nos trasladaba su disconformidad con la propuesta de denegación de su solicitud de beca para cursar Máster universitario, acordada por la Comisión de Selección de Becarios de la Universidad de Málaga por la *“CAUSA 170: No acreditar suficientemente, a juicio de la Comisión competente, la independencia económica y/o familiar”*. La interesada formulaba una serie de alegaciones que pretendían desvirtuar la decisión de la Comisión y acreditar que constituía una unidad familiar de un miembro con independencia económica.

Esta cuestión fue trasladada a la Defensora del Pueblo, al estimar que competía al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte la decisión relativa a qué debe interpretarse por acreditación de la independencia económica. Por nuestra parte, nos interesamos ante la propia Universidad por la situación en que pudiera quedar la promotora de la queja, ya que se le habría anulado la matrícula por impago pero el Máster estaba finalizando y había aprobado con buena nota todas las asignaturas, excepto el trabajo final, al cual tampoco se podía presentar al haberse anulado la matrícula. La interesada no contaba con ingresos suficientes para hacer frente al pago del importe de la matrícula que se le reclamaba (1.534,52 euros) y la anulación de la matrícula de forma definitiva supondría tirar por la borda todo el esfuerzo personal y económico realizado durante el curso.

La Universidad de Málaga mantuvo el criterio adoptado por la Comisión de Selección y nos indicó que la interesada había solicitado la ayuda para estudiantes en situaciones de emergencia sobrevenida, que contemplaba la posibilidad de aplazar el pago hasta un máximo de 18 meses a contar desde la fecha en que se presenta la solicitud.

A efectos de ampliar la información relativa a este aplazamiento, nos dirigimos por segunda vez a la Universidad, si bien el resultado final fue que el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte había estimado el recurso de reposición formulado por la interesada, por lo que la secretaría del centro había activado la matrícula y actualizado el expediente académico.

También en la **queja 13/5978** nos interesábamos por la situación particular en que quedaría el interesado tras comunicarnos que la Universidad de Sevilla le exigía el abono de la matrícula, pese a que había recurrido la resolución por la que se denegaba su solicitud de beca ante el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Los únicos ingresos que percibiría su madre eran la pensión de separación y no tenía más patrimonio que la casa en la que residía la unidad familiar.

Sin embargo, dicha denegación se producía *“Por superar los umbrales de patrimonio, tras consultar los datos que sobre su unidad familiar obran en poder de la Administración tributaria”*; sin aclarar más la causa concreta a la que se refería dicha denegación. Tras realizar las oportunas averiguaciones, resultaría que no se habría contabilizado su vivienda habitual como tal (no computa a efectos de umbral de patrimonio) y el error procedía de la declaración de la renta de 2011, en la que se consignaron los datos de otro domicilio a efectos de notificaciones, titularidad de su padre (separado legalmente). El error ya se habría rectificado por parte de la AEAT y se justificaba en fase de recurso.

Se añadía la circunstancia de que el interesado no pudo hacer alegaciones sobre la causa de denegación con anterioridad a la resolución, ya que no se le habría notificado la oportuna propuesta de denegación. En la fecha en que recibía la notificación denegatoria de beca ya había terminado de cursar todas sus asignaturas de Máster, habiéndolas superado, y el no poder pagar la matrícula supondría que el esfuerzo desarrollado durante un año habría sido en balde.

Ante estas circunstancias nos dirigimos a la Universidad de Sevilla con objeto de conocer si fuese posible paralizar la exigencia de abono de la matrícula hasta la resolución del recurso formulado por el interesado contra la denegación de beca. En otro caso, se solicitaba expresamente si pudieran ofrecerse facilidades de pago al interesado, alejando en lo posible el abono del importe completo de la matrícula hasta una fecha posterior a aquella en que pudiera producirse la resolución del recurso de reposición, previsiblemente para el mes de enero o febrero de 2014.

La respuesta fue que el interesado ya no tendría que abonar la matrícula del curso 2012-13 al haberse estimado su recurso de reposición por parte del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Llegados a este punto, nos parece oportuno señalar que hemos detectado casos en que la denegación de beca pudiera estar amparada no sólo en la imposición de requisitos que no admiten flexibilidad sino también en errores administrativos o en interpretaciones de las normas excesivamente rigoristas que llevaban a situaciones absurdas y que comportan finalmente resolver en sentido negativo solicitudes de ayuda de personas que realmente se encuentran en situación económica de necesidad.

Un caso excepcionalmente grave se puso de manifiesto en la **queja 13/5109**. En este caso, la denegación de la beca correspondiente al curso 2012-13 por parte del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte obedecía al hecho de superar la unidad familiar el umbral de patrimonio permitido, ya que en su declaración de la renta de 2011 constaban unas ganancias patrimoniales de 3.267,78 €.

Este dato fiscal resultaba contradictorio con el hecho de que la unidad familiar no disponía de patrimonio alguno y la citada cantidad se correspondía con los ingresos percibidos en concepto de “ingreso mínimo de solidaridad” (conocido como “salario social”), que se concede en supuestos de carencia absoluta de ingresos y cuya tributación a efectos de IRPF -según consulta efectuada a la AEAT- debía ser como rendimiento del trabajo y nunca como ganancia patrimonial.

Según explicaba la interesada, el problema se originó cuando se desplazaron a la Delegación Provincial en Sevilla de la AEAT para recabar el documento acreditativo de no haber presentado declaración por el IRPF, por no superar los mínimos legalmente establecidos para el cumplimiento de tal obligación, a fin de adjuntar dicha documentación a su solicitud de beca universitaria para el curso 2012-13.

Sin embargo, en dicha Administración le indicaron que sí estaban obligados a realizar declaración por considerar que los ingresos percibidos por el “salario social” tributaban como ganancias patrimoniales, superando el mínimo exento de tributación por este concepto que es de 1.700 €.

Así las cosas, no sólo se vieron forzados a realizar la declaración computando los ingresos percibidos como ganancia patrimonial con las consecuencias ya conocidas de denegación de la beca universitaria, sino que además se les inició un expediente sancionador por no haber presentado la declaración del IRPF en plazo, con la imposición de un sanción de 100 €.

Como consecuencia de lo anterior y a fin de evitar una nueva sanción, la unidad familiar había considerado oportuna la presentación de declaración de la renta correspondiente al ejercicio fiscal de 2012, la cual había sido elaborada por los técnicos de la Delegación de la AEAT, computando nuevamente los ingresos percibidos por el “salario social” como ganancia patrimonial.

A este respecto la interesada nos trasladaba su temor de que el problema de denegación de la beca universitaria por superar los umbrales de patrimonio volviera a producirse para el curso académico de 2013-14.

A instancias de esta Institución, la promotora de queja realizó las oportunas gestiones ante la Delegación Provincial en Sevilla de la AEAT exponiendo nuestra discrepancia con el tratamiento tributario dado a los ingresos percibidos por el concepto de “salario social” y consiguiendo que dicha Delegación expidiese un documento reconociendo haber cometido un error en dicha imputación tributaria y ordenando la anulación de las declaraciones presentadas en 2011 y 2012. Asimismo, se declaraba en dicho documento que la unidad familiar estaría exenta de presentar dicha declaración por no alcanzar los mínimos legalmente exigibles. Este nuevo documento fue remitido por la interesada al Ministerio de Educación para su incorporación al recurso de reposición presentado contra la denegación de la beca para el curso 2012-13.

Concluidas nuestras gestiones, y dada la necesidad de que se estimase con celeridad el recurso de reposición, no nos cabía más que remitir la queja a la Defensora del



Pueblo, haciendo expresa mención en el propio escrito de remisión a las especiales circunstancias que concurrían, por si las mismas pudieran ayudar a la eficacia y diligencia en la gestión de la queja.

Por lo que se refería a la posibilidad de que nuevamente fuese denegada la beca universitaria solicitada para el curso académico de 2013-14, al haber acompañado la declaración del IRPF realizada en 2012 en la que también figuraba como ganancia patrimonial los ingresos percibidos por “salario social”, desde esta Institución se sugería a la interesada que remitiese al Ministerio copia del documento de Hacienda anulando dicha declaración para su inclusión en el expediente de otorgamiento de la beca para este curso.

Afortunadamente, y para poner fin a tanto despropósito, pudimos conocer a través de la Defensora del Pueblo que se había formulado propuesta de estimación del recurso en relación a la beca solicitada para el curso 2012-13. Por el contrario, en cuanto a la beca para el curso 2013-14 se estaría a los datos económicos proporcionados por procedimientos informáticos por la AEAT, alegando que a ésta correspondía la rectificación de los datos que hubieran sido incluidos de forma indebida en la declaración del IRPF.

Un caso similar fue el planteado por una familia numerosa, con la madre en situación de desempleo, a la que se había denegado la beca por superar los umbrales de patrimonio familiar, al contabilizar el valor catastral de la vivienda sin tener en cuenta que se encontraba en mal estado y con escasas oportunidades de rendimiento económico: Simplemente se había tomado en consideración su elevado valor catastral, sin atender a que el mismo era consecuencia de las ponencias de valores aprobadas por el correspondiente Ayuntamiento en la época del boom urbanístico en la costa mediterránea (**queja 13/407**).

También, en la **queja 13/2520** conocimos un caso llamativo, el de una joven estudiante de la Universidad de Huelva, con su padre en situación de desempleo, a la que se le denegaba la beca atendiendo a la ayuda recibida por la comunidad de propietarios del edificio en el que se ubicaba el domicilio familiar para instalar un ascensor. La razón de la denegación estribaba en que la parte proporcional de la ayuda que computaba como ganancia patrimonial de su unidad familiar alcanzaba los 2.000 euros.

Por nuestra parte, entendíamos que podría haberse llegado a distinto resultado en caso de entender que la ayuda para instalar el ascensor pudiera considerarse como “rehabilitación de la vivienda habitual”, ya que la propia convocatoria de becas excluye este tipo de ayudas para el cómputo del umbral de patrimonio familiar.

A pesar de encontrarse en trámite el recurso frente a la resolución denegatoria, se exigió a la familia el pago de la matrícula por lo que tuvieron que recurrir a un préstamo con objeto de evitar perjuicios en el expediente académico de la hija, que acababa de culminar sus estudios universitarios.

La presenta queja se encuentra en tramitación por parte de la Defensora del Pueblo.

En ocasiones el problema se produce a raíz de un expediente de reintegro mediante el que el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes exige a las personas afectadas la devolución de las cantidades abonadas en concepto de beca por carecer de los requisitos exigidos para resultar beneficiarias.

Si bien estos casos no pueden ser objeto de intervención directa del Defensor del Pueblo Andaluz, por tratarse de decisiones adoptadas por órganos administrativos que escapan a su ámbito de supervisión, estimamos oportuno hacer un pronunciamiento en torno a la actuación administrativa en estos casos.

Evidentemente, esta Institución no puede apoyar que se beneficien de ayudas públicas quienes no deban merecerlo por no reunir los requisitos exigibles en la correspondiente convocatoria y considera lógico y exigible que la Administración adopte las medidas necesarias para recuperar las ayudas indebidamente otorgadas.

No obstante, la situación cambia cuando se toma conocimiento de algunos supuestos en los que el reintegro de la ayuda otorgada no es consecuencia de ocultación o falseamiento de datos por parte de la persona afectada, sino producto de un error administrativo en la valoración de la documentación aportada por el solicitante.

Y es que en estos supuestos en que media buena fe en el perceptor de la ayuda, la petición de reintegro por parte de la Administración puede llegar a ser muy injusta, no sólo porque no es responsable el perceptor del error cometido, sino porque en muchos casos el reintegro de la ayuda se exige cuando han pasado varios años desde su percepción y disfrute y además la devolución del importe se requiere en términos conminatorios y con unos plazos de reintegro muy breves, que muchas veces no pueden ser afrontados por unas economías familiares muy débiles.

Con esto no queremos decir que esta Institución apoye que no se exija el reintegro de unas Ayudas indebidamente concedidas. En absoluto, tenemos muy claro que los fondos públicos deben destinarse únicamente a los fines previstos en el ordenamiento jurídico y cualquier desviación de los mismos debe ser corregida con el reintegro de los fondos desviados. Ahora bien, que estimemos correcto y necesario el reintegro de las ayudas, incluso en supuestos de buena fe del preceptor, no impide que consideremos inaceptable el excesivo retraso con que la administración detecta el error cometido e inicia el expediente de reintegro. Del mismo modo que consideramos aconsejable que en estos supuestos se conceda a la persona afectada un plazo amplio y flexible para proceder a la devolución de las cantidades indebidamente percibidas.

Para ejemplificar el problema que estamos relatando, sirva la **queja 13/6033** planteada por una joven estudiante de la Universidad Pablo de Olavide, a la que se le venía exigiendo el reintegro de la beca concedida en el curso 2008-09 para cursar estudios de Formación Profesional.

Según relataba la joven, no fue hasta septiembre de 2012 que se le notificó el error administrativo, ya que no le correspondía la ayuda otorgada por no estar establecida para los estudios cursados, y además la resolución de reintegro le exigía que devolviera 2.250 euros en el plazo de un mes.

La situación económica familiar no permitía afrontar dicha cantidad en un plazo tan breve, ya que los únicos ingresos procedían de la pensión de incapacidad de su padre (750 euros mensuales), por lo que, al no pagar, la deuda pasó a vía ejecutiva incrementándose con el recargo de apremio e intereses. En la Delegación Provincial de la AEAT tampoco le ofrecieron entonces facilidades para el pago, ya que debía asumir la devolución del dinero como máximo en nueve meses y sin paralizar los intereses de una deuda cercana ya a los 2.800 euros.

La interesada acudía a esta Institución temiendo que esta situación de deudora con la hacienda pública no le permitiese obtener la beca para cursar los estudios universitarios iniciados en el curso 2013-14, ya que al parecer así se le había indicado en su Universidad.

Sobre este particular tranquilizamos a la interesada indicándole que, si bien la Ley General de Subvenciones establece que no podrán otorgarse ayudas públicas a quienes se encuentren en situación deudora con Hacienda o la Seguridad Social, también contempla excepciones y entre éstas están las contempladas en la normativa de becas para cursar estudios universitarios (artículo 4.5 del Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas) y en la propia convocatoria para la que había formulado solicitud (artículo 1.3 de la Resolución de 13 de agosto de 2013, de la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, por la que se convocan becas de carácter general para el curso académico 2013-14, para estudiantes que cursen estudios postobligatorios).

En cuanto al expediente de reintegro pudimos conocer que la Defensora del Pueblo estaba investigando si se hubiera producido alguna irregularidad en el procedimiento y había trasladado a la Dirección General de Política Universitaria las dificultades de pago puestas de manifiesto por la interesada, por si pudieran ofrecerle alguna alternativa. En consecuencia, comunicábamos a la interesada que no cabían más actuaciones por nuestra parte.

Traemos también aquí a colación la consulta de un joven que se había visto afectado por un plan de estudios de Licenciatura en extinción, con asignaturas de especificidad técnica ya sin docencia, razón por la que se había acogido a la adaptación al correspondiente Grado en Ingeniería Informática. Nos comunicaba que se le había instado expediente de reintegro de la beca otorgada para cursar estudios universitarios en el curso 2011-12 precisamente por haber cambiado de estudios universitarios, indicándosele que no tenía derecho a beca en los nuevos estudios hasta que el número de cursos matriculados fuese superior al número de becas disfrutadas en los estudios abandonados.

Nos encontrábamos ante la incongruencia de que la Administración hubiese otorgado una ayuda sin que, al parecer, el interesado tuviese derecho a ella para, posteriormente, revocar tal concesión y exigir la devolución de las cantidades otorgadas. A ello se añadía que entendíamos que se estaba produciendo un flagrante error administrativo al iniciar expediente de reintegro, pues la propia convocatoria de becas establecía que no se considerarían “cambios de estudios” las adaptaciones a nuevos planes de las mismas enseñanzas, supuesto que entendemos comprende en el paso de Licenciatura a Grado realizado por el interesado. Al parecer, la confusión provenía de un simple código numérico que identificaba los mismos estudios de Grado y Licenciatura como una situación de “cambio de estudios”. Estas cuestiones se trasladaron a la Defensora universitaria de la Universidad de Cádiz, a la que se encomendó la atención al alumno para su adecuada defensa en el procedimiento de reintegro.

Pero, más aún, el joven nos trasladó que al finalizar el curso 2011-12 le fue requerido el pago de la matrícula desde la secretaría de su centro, tras la notificación remitida por el negociado de becas relativa a la situación de su expediente de ayuda. Ante el temor a los efectos de una posible anulación de matrícula, el interesado había procedido al abono de la cantidad exigida, actuación que entendíamos devenía en innecesaria e improcedente si por parte de la Administración actuante se hubiese intervenido con la diligencia exigible para evitar los perjuicios que se estaban ocasionando al interesado, y que

en caso de confirmarse la improcedencia del reintegro supondría la obligación de devolverle la matrícula abonada.

Los ejemplos aquí traídos puede que no sean más que casos puntuales de errores administrativos generados a partir del volumen de expedientes que se tramitan en el procedimiento de concesión de becas para cursar estudios universitarios. Lo que nos preocupa es que, detrás de estos errores, existen personas que se ven arrolladas por la actuación administrativa sin los conocimientos y medios adecuados para defender sus intereses.

Más grave nos parece que no se ofrezca una solución adecuada a la difícil situación económica generada que, si bien pudiera encontrarse amparada en la normativa de aplicación, también es cierto que puede producirse con excesivo retraso y con un exceso de celo que no se tuvo con anterioridad. No estamos pidiendo, en los casos en que efectivamente proceda el reintegro, que “se mire para otro lado” sino que puedan buscarse soluciones de pago flexibles para aquellas personas que manifiestan una importante dificultad económica para afrontar las cantidades reclamadas.

#### 2. 2. 2. De la situación de las becas Erasmus.

Es un hecho más que notorio que las decisiones que han incidido en la ejecución del programa de movilidad Erasmus están fuertemente condicionadas por las políticas de restricción presupuestaria y por la falta de liquidez que sufren las Administraciones públicas implicadas.

Ya en el Informe Anual correspondiente al ejercicio 2012 dábamos cuenta de la reiteración de quejas recibidas en el curso 2011-12, relativas a los retrasos en el pago de esta ayuda de movilidad por parte de distintas Universidades andaluzas.

Apuntábamos entonces que era una decisión de las distintas Universidades el anticipar o no a sus estudiantes el importe total o parcial de la ayuda, dada la imposibilidad de determinar la cuantía final de la misma en el momento de redacción de los presupuestos. Nuestra intervención en este asunto culminó instando a la Dirección General de Universidades a adoptar las medidas necesarias para evitar que las situaciones denunciadas pudieran repetirse en el futuro.

Sin embargo, pronto se repitieron las reclamaciones de estudiantes que habían obtenido becas Erasmus correspondientes al curso 2012-13, motivadas por la tardanza en la fijación del importe complementario a cargo de la Junta de Andalucía, que no se habría dado a conocer hasta el mes de septiembre de 2012, cuando en muchos casos ya habían dado comienzo las estancias académicas y en muchos otros casos estarían a escasos días de su inicio.

La reiteración de quejas motivó la tramitación de oficio de la **queja 12/5379** a finales del año 2012, cuyo seguimiento se ha realizado en el pasado ejercicio 2013. Durante este año también se han repetido las quejas relacionadas con este programa, especialmente las afectadas por la reducción aplicada en la cuantía de la ayuda complementaria (**queja 13/1943, queja 13/2043, queja 13/3925 y queja 13/4033**).

A estas quejas se le unieron pronto las que denunciaban el posible incumplimiento del Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, de 3 de junio de 2008, por el que ésta se comprometía textualmente a lo siguiente:

«Complementar, con 350 euros aportados por la Junta de Andalucía, la financiación de las ayudas establecidas por la Unión Europea y el Ministerio de Ciencia e Innovación, de manera que se alcance un mínimo de 600 euros por mes de movilidad acreditado con aprovechamiento por cada alumno/a participante en el programa Erasmus».

En el caso de los becarios MEC dicha cantidad mínima se elevaba hasta los 900 euros por mes.

Pues bien, de la información recabada de la Dirección General de Universidades y de las distintas Universidades públicas de Andalucía, hemos podido concluir que el contenido del Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 3 de junio de 2008, ha sido el responsable de buena parte de los problemas posteriores y de las quejas producidas, ya que su deficiente redacción ha posibilitado unas interpretaciones que han generado unas expectativas que posteriormente se han visto defraudadas.

En efecto, el tenor literal del acuerdo induce a pensar que la Junta de Andalucía asume el compromiso inequívoco de complementar las becas Erasmus otorgadas por el Estado y la Unión Europea hasta conseguir que las mismas alcancen unos mínimos de 600 y 900 euros respectivamente. Sin embargo, la dotación presupuestaria prevista para conseguir este fin pone de manifiesto que la voluntad real de la Junta de Andalucía era suplementar con una cantidad determinada –350 euros- las ayudas estatales y comunitarias en la confianza de que con dicha cantidad las becas totalizarían los 600 ó 900 euros prometidos.

El cálculo de esta cantidad –350 euros- estaba realizado partiendo del importe de las ayudas estatales y comunitarias en el año en que se aprobó el Acuerdo. El problema se produce al reducirse para el curso 2012-13 las ayudas estatales por parte del MEC ya que ello provocó que el suplemento ofrecido por la Junta de Andalucía resultase ahora insuficiente para alcanzar los prometidos 600 ó 900 euros.

La Junta de Andalucía sostiene que no ha habido incumplimiento del acuerdo puesto que el mismo se centraba en otorgar una ayuda suplementaria de 350 euros y dicha ayuda se ha concedido. Sin embargo, algunos de los beneficiarios de estas ayudas entienden que si ha habido incumplimiento, ya que el tenor literal del acuerdo del Consejo de Gobierno es claro y establece un compromiso de suplementar las ayudas hasta conseguir que las mismas alcancen «un mínimo» de 600 ó 900 euros.

Lo cierto es que el tenor literal del acuerdo induce, cuando menos a confusión, por lo que no es de extrañar el conflicto suscitado, ya que quienes confiaban en disponer al menos de 600 ó 900 euros, según los casos, se sienten perjudicados y agraviados por la cantidad finalmente recibida.

En opinión de esta Institución el verdadero problema no está en el tenor literal del Acuerdo del Consejo de Gobierno, por más que el mismo sea manifiestamente mejorable, ya que dicho acuerdo no tiene una trascendencia jurídica inmediata, sino que es un mandato de marcado carácter político que debería haberse concretado en el ámbito del derecho mediante el dictado de la oportuna norma jurídica de desarrollo.

Así, el Acuerdo del Consejo de Gobierno habilitaba expresamente a la entonces Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo del mismo. Sin embargo esta habilitación no se llevó a debido efecto ya que no hemos podido encontrar norma alguna que, con el rango legal necesario, regule las

condiciones de otorgamiento de estas ayudas. Lo que, sin embargo, no impidió que las mismas se concediesen.

A nuestro juicio, hubiera sido necesario el dictado de una Orden de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa, en la que se detallaran las condiciones, requisitos y procedimientos para la concesión de estas ayudas. Es en dicha Orden donde debería haberse precisado si el compromiso asumido por la Junta de Andalucía era complementar con 350 euros las ayudas estatales y europeas a las becas Erasmus o, por el contrario, dicho compromiso incluía complementar dichas ayudas con la cantidad que resultase necesaria hasta conseguir que las mismas alcanzasen un mínimo de 600 ó 900 euros, según se tratase de becarios MEC o no.

No alcanzamos a entender como es posible que el otorgamiento de estas ayudas públicas pueda haberse instrumentado únicamente mediante un Acuerdo del Consejo de Gobierno, sin el necesario desarrollo reglamentario y haberse concretado mediante las correspondientes dotaciones presupuestarias, unas meras instrucciones o circulares, la transferencia de fondos a las Universidades y unas órdenes de pago a los beneficiarios.

Pero el problema se agrava poco tiempo después al conocerse que en una reunión habida el 14 de septiembre de 2012 en la Universidad de Jaén entre la Dirección General de Universidades de la Junta de Andalucía y las Universidades andaluzas se había decidido que la cuantía de la ayuda suplementaria ofrecida por la Junta de Andalucía para las becas Erasmus se modularía en función del nivel de vida del país de destino de la persona becaria, utilizando para ello el Estándar de Poder Adquisitivo (EPA) que publica la Unión Europea.

En base a este acuerdo se establecieron 5 grupos de países a los que se atribuyó una cuantía diferente de ayuda suplementaria, distinguiendo a su vez según el beneficiario tuviera o no la condición de becario del MEC. Estas ayudas iban desde el mínimo de 100 euros por mes que se concedía a los no becarios del MEC que tenían como destino uno de los países del Grupo E, hasta los 298 euros que recibirían los no becarios del MEC que se desplazaran a alguno de los países incluidos en el Grupo A.

Cuando este acuerdo se adoptó, el 14 de septiembre de 2012, algunos de los alumnos que habían resultado beneficiarios de becas Erasmus para el curso 2012-13 ya se encontraban en sus países de destino y los que aun no habían partido estaban a punto de hacerlo. Obviamente todos ellos habían organizado y planificado su estancia en estos países contando con unas ayudas cuyas cuantías esperaban que fueran las que les comunicaron cuando solicitaron la beca. Por ello, no debe extrañar a nadie que al conocer el cambio experimentado posteriormente por dichas cuantías muchos de los becarios, especialmente los perjudicados por las nuevas cuantías, manifestaran airadamente su protesta e indignación por lo que entendían era un cambio de las reglas de juego cuando ya el partido había comenzado.

Respecto de este acuerdo de 14 de septiembre de 2012, debemos comenzar señalando que esta Institución considera muy acertada la decisión de modular la cuantía de las ayudas concedidas a los alumnos Erasmus en función del coste de la vida en el país al que van destinados. Entendemos que se trata de una iniciativa oportuna y necesaria.

No obstante, siendo correcto el fondo de la decisión, lo que no podemos compartir es que la misma se adopte cuando los afectados ya se encuentran en sus países de destino o a punto de partir hacia los mismos. Y menos aun podemos aceptar que un

cambio de este calado en la cuantía y destino de unas ayudas públicas, que además implicaba una modificación importante de un Acuerdo del Consejo de Gobierno, se adopte mediante un mero acuerdo entre una Dirección General y las Universidades Públicas andaluzas, sin llegar a alcanzar mayor rango normativo que el de una mera Nota Informativa que fue publicada poco después en los tabloneros de anuncios y páginas web de las Universidades afectadas.

La falta de regulación de estas ayudas públicas mediante el instrumento jurídico adecuado a tal fin, que no sería otro que una Orden de la Consejería competente en materia de Universidades, supone privar del necesario sustento normativo a unas decisiones que comportan la disposición de fondos públicos.

Creemos que esta es una situación que debe ser corregida con carácter inmediato, y en todo caso, antes de que se realice la próxima convocatoria del programa Erasmus.

Pero los problemas de las becas Erasmus durante el curso 2012-13 no acabaron ahí, sino que a esto se añadió que las Universidades, que hasta la fecha venían adelantado los importes correspondientes a las cuantías publicadas en BOJA, ante su débil situación financiera se plantaron en firme acordando no adelantar tales fondos, lo que originó lógicos perjuicios económicos a los estudiantes que contaban con estos anticipos y se vieron obligados a recurrir a sus familias para subsistir en sus lugares de destino.

Como además la entrega de estos anticipos estaba contemplada en los contratos que los becarios firmaban con las Universidades antes de partir algunos de los perjudicados alegaban en sus denuncias un posible incumplimiento contractual.

Y no es este el final de los avatares de los becarios Erasmus, ya que, para completar el panorama, se decidió aplicar con carácter retroactivo a los Erasmus del curso 2011-12 el acuerdo de 14 de septiembre de 2012 que fijaba cuantías distintas para las ayudas según cual fuese el país de destino. Esto supuso que a la hora de hacer la liquidación final de las ayudas a los Erasmus que ya habían retornado a sus hogares muchos de ellos se encontraran con la desagradable sorpresa de que las cantidades que debían percibir eran menores de las esperadas e incluso hubo casos en que se le reclamó la devolución de cantidades cobradas de más a través de anticipos.

Ante tal desorden en las decisiones adoptadas por unas y otras Administraciones intervinientes, a esta Institución no le queda más que insistir en la necesidad de que los beneficiarios de estas becas puedan contar con información suficiente y detallada de las ayudas que se van a otorgar y del momento en el que van a abonarse. A tal efecto consideramos imprescindible que se identifique una instancia a la que el alumnado pueda dirigir las oportunas consultas y que sirva de cauce a la información económica relevante. Igualmente, reclamamos que las entidades que realizan aportaciones económicas cumplan escrupulosamente los plazos establecidos.

Todo ello, sin perjuicio de que insistamos en la necesidad de que se regularice la situación jurídica de las ayudas complementarias que otorga la Junta de Andalucía al programa Erasmus, de modo que las mismas queden recogidas en un marco normativo adecuado.

### 2. 2. 3. De la exención de precios públicos universitarios por matrícula de honor en Formación Profesional.

La queja que ha motivado la intervención de esta Institución procedía de la oficina del Defensor Universitario de la Universidad de Sevilla y venía referida al hecho de que la normativa reguladora de los precios públicos para la realización de estudios universitarios no contemplase la aplicación a estudiantes procedentes de ciclos formativos de Formación Profesional de las exenciones por la obtención de matrícula de honor en el curso de acceso.

Como puede observarse, se trata de un asunto al que ya nos hemos referido resumidamente en otro apartado de esta Sección, en concreto cuando analizamos las Enseñanzas en Régimen Especial. También, en el Informe Anual correspondiente al ejercicio 2011 ya dábamos cuenta de la respuesta ofrecida por la Dirección General de Universidades en la tramitación de la **queja 11/3949**, señalando que la entonces Consejería de Economía, Innovación y Ciencia, oído el Consejo Andaluz de Universidades, estaría dispuesta a participar con la Consejería de Educación en la regulación de esta situación específica.

A la vista de esta información nos dirigíamos a la Dirección General de Formación Profesional Inicial y Educación Permanente (Consejería de Educación) para conocer su postura, mostrándose igualmente favorable a abordar tal regulación.

Teniendo en cuenta la voluntad expresada por las Administraciones interpeladas en orden a la búsqueda de una solución para el problema planteado, esta Institución consideró oportuno otorgarles un plazo razonable para llevar a debido efecto el compromiso asumido.

Sin embargo, habiéndose iniciado ya el curso académico 2012-13 en las Universidades Públicas de Andalucía comprobábamos que la situación seguía igual, al no haberse dictado la oportuna normativa que posibilitase al alumnado de Formación Profesional beneficiarse de la misma exención en el pago de matrícula universitaria que el alumnado procedente de Bachillerato.

Entendíamos que esta diferencia de trato resultaba contradictoria con el objetivo proclamado públicamente y en reiteradas ocasiones por responsables del sistema educativo andaluz de potenciar los estudios de Formación Profesional e incentivar el acceso desde dichos estudios hacia la Universidad. Asimismo apreciábamos que tal diferencia no encontraba justificación alguna, dado que la finalidad del beneficio fiscal otorgado no debía ser otra que la de fomentar y promover el esfuerzo académico del alumnado que pretende acceder a la Universidad.

En consecuencia, a finales de 2012 dirigíamos sendas Resoluciones a la Dirección General de Universidades (Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo) y a la Dirección General de Formación Profesional Inicial y Educación Permanente (Consejería de Educación) para que, de forma coordinada y sin más dilaciones, adoptasen las iniciativas necesarias para regular el reconocimiento al alumnado de Formación Profesional de los mismos beneficios fiscales en los precios públicos universitarios por obtención de matrícula de honor que los reconocidos a estudiantes procedentes de Bachillerato.

Hasta en dos ocasiones hubo de interesar la respuesta administrativa a la Sugerencia formulada para, finalmente, y ante la falta de la misma, elevar a los titulares de



ambas Consejerías las actuaciones seguidas y someter a su consideración la resolución formulada con objeto de obtener un pronunciamiento.

La respuesta llegaba finalmente en fechas previas al período estival, indicándonos que en el borrador de Decreto que se tramitaba para la autorización de enseñanzas y precios públicos para el curso 2013-14 ya se había incluido la equiparación de los beneficios para el alumnado con matrícula de honor, independientemente de su procedencia.

Efectivamente pudimos comprobar que se aceptaba la Sugerencia de esta Institución, al publicarse en BOJA de 18 de julio de 2013 el Decreto 83/2013, de 16 de julio, en cuyo artículo 6.b) se establece lo siguiente: «2. La Matrícula de Honor en 2.º Curso de Bachillerato o Ciclo Formativo de Formación Profesional de Grado Superior, la obtención de Premio Extraordinario de Bachillerato o de Formación Profesional de Grado Superior o la Medalla en las Olimpiadas de Matemáticas, Física o Química de ámbito nacional, otorgará el derecho a exención total de los precios por servicios académicos, por una sola vez, en el primer curso de enseñanzas de Grado para los precios establecidos en el apartado I del Anexo V.»

Desde la Dirección General de Formación Profesional Inicial y Educación Permanente se insistía en que la obsoleta normativa (Orden de 18 de agosto de 1982) hacía referencia a los extintos BUP y COU y, sin embargo, las Universidades venían aplicando la misma exención a estudiantes de los nuevos Bachilleratos LOGSE y LOE. Entendía que no sería necesaria ninguna medida adicional si se acogiese una interpretación amplia de la norma para beneficiar a cualquier alumno procedente de estudios que dan acceso a la enseñanza universitaria de acuerdo con los nuevos sistemas educativos.

Llegados a este punto, constatábamos que la solución prevista únicamente beneficiaría al alumnado procedente de Formación Profesional que se matriculase en Universidades andaluzas y no a quienes cursen estudios fuera del distrito universitario andaluz.

Por otro lado, entendíamos injustificado que las arcas públicas andaluzas soportaran el gasto inherente a la compensación a las Universidades por los ingresos dejados de percibir en base a la bonificación establecida, al no estar contemplada dicha bonificación con carácter general en la correspondiente norma de rango estatal.

En consecuencia, trasladábamos a la Defensora del Pueblo la conveniencia de instar ante los organismos correspondientes de la Administración del Estado la modificación la Orden de 17 de agosto de 1982, a fin de extender los beneficios que en la misma se contienen al alumnado que accede a la Universidad procedente de los ciclos formativos de Formación Profesional.

Coincidiendo con la redacción de este Informe Anual el Comisionado de las Cortes Generales nos traslada que acoge nuestros planteamientos e inicia las actuaciones oportunas ante el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, así como ante las Comunidades Autónomas que aún no contemplan de forma expresa la exención por matrícula de honor obtenida en cualquiera de los estudios previos desde los que se puede acceder a los estudios universitarios.



## V.- MEDIO AMBIENTE.

### 1. Introducción.

Tal y como viene siendo habitual, en esta parte del Informe Anual damos cuenta de aquellas quejas cuyo denominador común, aunque pueda afectar de manera colateral a otros derechos de la ciudadanía, es su relación con la protección al derecho a un medio ambiente adecuado, configurado como tal tanto constitucionalmente (art. 45 CE), como estatutariamente (art. 28 EAA).

Ni que decir tiene que se trata de un derecho que al tutelar, en gran medida, intereses colectivos, salvo las asociaciones ecologistas, las actuaciones de oficio de esta Institución y algunos ciudadanos especialmente sensibilizados, la mayoría de las quejas tienen por fundamento la protección de unos intereses individuales que se consideran singularmente lesionados.

Y, desde luego, si existe un motivo de queja recurrente y que genera la inmensa mayoría de las quejas que hemos tenido en esta Institución éste es, justamente, un año más, el ruido y su incidencia en la vulneración no sólo de este derecho que pertenece a toda la ciudadanía, sino de derechos fundamentales muy singularizados, que resultan gravemente afectados por el ruido, como el derecho a la intimidad personal y familiar en el seno del domicilio, a otros como el derecho al descanso y, por supuesto, a veces, la protección de la salud.

En este Informe nos vemos obligados a tratar, casi monográficamente, este problema, sencillamente porque ello es obligado al haber tenido un gran protagonismo en las quejas que se presentan. Por motivo de espacio, sólo vamos a incluir una reseña de estas quejas, si bien comenzaremos haciendo un breve comentario a cuestiones que quedaron pendientes de evaluar en función del contenido del Informe que habíamos solicitado en el ejercicio anterior.

En cuanto a la perspectiva de la colaboración de las Administraciones Públicas, en el ejercicio 2013 no ha sido necesario declarar, a ninguna de ellas, como entorpecedora a la labor de esta Institución. Sin embargo, sí tenemos que destacar la **queja 10/3079**, ya citada en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía del año 2012 al declarar la actitud de la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Espejo (Córdoba) como entorpecedora a la labor de esta Institución. Sin embargo, posteriormente, a principios del año 2013, el citado Ayuntamiento se puso en contacto con esta Institución para remitirnos la resolución adoptada por la Alcaldía en la que se *“da por cumplida la orden de ejecución consistente en reconstrucción de chimenea por personal especializado ajustándose a las condiciones edificatorias colindantes, teniendo en cuenta los vientos dominantes y posibles revocos, al objeto de evitar molestias a las fincas vecinas decretada, por esta Alcaldía de fecha 21 de Enero de 2013”*.

Aunque ya habíamos finalizado nuestra intervención en esta queja y lleva archivada desde nuestra última comunicación, entendemos que con esta resolución de la Alcaldía se había resuelto el problema por el que el interesado acudió en queja a esta Institución, por lo que hacemos constancia de la misma.

A continuación se destacan las resoluciones dictadas por el Defensor que no han obtenido la respuesta colaboradora de las Administraciones Públicas a tenor del art. 29.1 de la Ley del Defensor del Pueblo Andaluz:

- Resolución relativa a los retrasos en arreglar un colector para evitar inundaciones en los terrenos del interesado, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Villanueva del Río y Minas (Sevilla) en el curso de la **queja 12/2881**.

Destacamos, también, las resoluciones dictadas por el Defensor del Pueblo Andaluz que, aunque tuvieron una respuesta por parte de los organismos a los que se les dirigieron, no fueron aceptadas por estos:

- Resolución relativa a la existencia de presuntas irregularidades administrativas relacionadas con un establecimiento hostelero, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla en el curso de la **queja 10/6084** y **queja 11/1554**.

- Resolución relativa a las molestias causadas por una banda de música que ensaya en las proximidades de la vivienda de la interesada, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Garrucha (Almería) en el curso de la **queja 11/4779**.

- Resolución relativa a las disfuncionalidades que detectamos en la tramitación de un expediente sancionador por vertido de desperdicios en la vía pública, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla en el curso de la **queja 11/5473**.

- Resolución relativa a las molestias por ruidos procedentes de las terrazas con veladores de dos establecimientos hosteleros situados bajo la vivienda de la interesada, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla en el curso de la **queja 12/2478**.

- Resolución relativa a las molestias por ruidos que provoca una actividad dedicada al autolavado de vehículos abierta 24 horas, cerca del domicilio del interesado, dirigida a la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Almería en el curso de la **queja 12/3409**.

- Resolución relativa a las disfuncionalidades existentes en los procedimientos sancionadores abiertos por las denuncias por ruidos provenientes de un espacio dedicado a conciertos, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla en el curso de la **queja 12/3414**.

- Resolución relativa a los elevados niveles de ruidos generados por la terraza de un establecimiento hostelero, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla en el curso de la **queja 12/3903**.

- Resolución relativa a las molestias producidas por una instalación dedicada a la cría de caballos en la Aldea del Rocío, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Almonte (Huelva) en el curso de la **queja 12/4635**.

Además, en este ejercicio se han incoado, respecto de las materias tratadas en el presente Capítulo, las siguientes quejas de oficio:

- **Queja 13/791**, dirigida al Ayuntamiento de Punta Umbría (Huelva) y a la, entonces, Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, relativa a la matanza de perros en la citada localidad.

- **Queja 13/792**, dirigida al Ayuntamiento de Vélez-Málaga (Málaga), relativa a la ocupación de la vía pública por un establecimiento hostelero.

- **Queja 13/1241**, dirigida a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, relativa a la construcción de un gasoducto en las inmediaciones del Parque Nacional de Doñana.

- **Queja 13/1656**, dirigida al Ayuntamiento de Almonte (Huelva), relativa a los posibles vertidos de aguas fecales en la Playa de Matalascañas debido a la rotura de un colector.

- **Queja 13/1776**, dirigida al Ayuntamiento de Granada, con objeto de conocer la gestión municipal en la retirada de los residuos peligrosos de pilas y acumuladores domésticos.

- **Queja 13/2218**, que remitimos a la Defensora del Pueblo de las Cortes Generales para que conociera la posición de esta Institución sobre la exigencia de tasas judiciales a asociaciones ecologistas, proponiéndole diversas medidas para el acceso a la justicia gratuita para estas entidades.

- **Queja 13/2940**, dirigida al Ayuntamiento de Sevilla, relativa a los botellones masivos que se celebran en los alrededores del estadio Sánchez Pizjuán en horas previas a los partidos de fútbol.

- **Queja 13/3731**, dirigida al Ayuntamiento de Granada y a la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en esta provincia, relativa a la celebración de una macrofiesta en la ciudad que superaba el aforo máximo permitido del establecimiento en el que tenía lugar, lo que había provocado, además, altercados y situaciones de peligro para los asistentes.

- **Queja 13/4185**, dirigida al Ayuntamiento de Granada y a la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en esta provincia, relativa al desalojo de una discoteca que triplicaba el aforo máximo permitido y en la que, además, habían entrado menores.

- **Queja 13/4218**, dirigida al Ayuntamiento de Sevilla, en relación con un establecimiento hostelero que continuaba con su actividad a pesar de que acumulaba más de 200 denuncias vecinales por ruidos y colocaba veladores sin licencia para ello.

- **Queja 13/4308**, dirigida al Ayuntamiento de Jerez de la Frontera (Cádiz), relativa a la necesidad de ejecutar labores de recuperación en las inmediaciones de la laguna de Torrox.

- **Queja 13/4453**, dirigida a la Diputación Provincial de Córdoba y a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, relativa a la existencia de trece depuradoras de aguas residuales en la provincia, cuya construcción estaba prevista para 2010 y que, a estas fechas, aún no han sido ejecutadas.

- **Queja 13/4680**, dirigida al Ayuntamiento de Jerez de la Frontera (Cádiz), relativa a un solar abandonado en el que se acumulan basuras y escombros que, según los vecinos, generan fuertes olores, sin que el Ayuntamiento interviniera.

- **Queja 13/5016**, dirigida al Ayuntamiento de Sevilla, relativa a la retirada de contenedores para la recogida de aceite doméstico usado en la ciudad.

- **Queja 13/5034**, dirigida al Ayuntamiento de Tarifa y a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, relativa a la retirada de arena de la duna de Valdevaqueros para llevarla, supuestamente, a Gibraltar.

- **Queja 13/5506**, dirigida al Ayuntamiento de Úbeda (Jaén) y a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, relativa al retraso en la ejecución de la EDAR de Úbeda.

## **2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.**

### **2. 1. Medio ambiente.**

#### 2. 1. 1. Contaminación acústica.

##### 2. 1. 1. 1. *Interpretación del Decreto 6/2012.*

En el ejercicio anterior citamos que habíamos abierto de oficio la **queja 12/5639** (Apartado 2.1.3.1.1. Aprobación de un nuevo Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica, dentro del Capítulo V, Medio Ambiente, de la Sección Segunda, Análisis de las cuestiones planteadas en las quejas), en la que dábamos cuenta de las cuestiones que habíamos planteado a la, entonces, Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente y en la que, en la fase de tramitación del proyecto de Decreto, se advirtió a la misma que en ese proyecto se contenían determinadas previsiones que podían suponer un grave retroceso sobre el régimen normativo existente hasta la fecha (Decreto 326/2003, de 25 de Noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica en Andalucía y Decreto 357/2010, de 3 de Agosto, por el que se aprueba el Reglamento para la Protección de la Calidad del Cielo Nocturno frente a la Contaminación Lumínica y el Establecimiento de Medidas de Ahorro y Eficiencia Energética). Por ello, trasladamos a la citada Consejería las dudas interpretativas que, a nuestro juicio, ofrecía el nuevo Decreto 6/2012, de 17 de Enero, por el que se aprueba el hoy vigente Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica en Andalucía (en adelante RPCAA).

En la respuesta que nos remitió la Consejería se indicaba, respecto a la cuestión de si la instalación de una terraza de veladores en la vía pública por parte de un establecimiento hostelero, constituye una modificación sustancial sobre la actividad inicialmente autorizada que requeriría el sometimiento a un nuevo procedimiento de calificación ambiental, que el art. 19.11 de la Ley 7/2007, de 9 de Julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (en adelante LGICA) aclara qué es la modificación sustancial y que, tras su lectura, no puede establecerse una posición a priori que afecte a todas las instalaciones de terrazas o veladores por parte de establecimientos hosteleros que ya estén funcionando, de manera que sólo se entenderá que existe modificación sustancial cuando *“a juicio del órgano ambiental competente, en este supuesto el Ayuntamiento donde se localice el establecimiento hostelero”, se produzca un incremento significativo de emisiones a la atmósfera, vertidos a cauce público o al litoral, generación de residuos, utilización de recursos naturales, afección al suelo no urbanizable o urbanizable sectorizado, o afección a un espacio natural protegido o áreas de especial protección designadas en aplicación de normativas europeas o convenios internacionales”*.

Además de esta consideración y relacionado con la emisión de ruidos, el art. 42.1 RPCAA establece «...así como sus modificaciones y ampliaciones posteriores con incidencia en la contaminación acústica, requerirá para su autorización licencia o medio de intervención administrativa en la actividad que corresponda, la presentación de un estudio acústico ...».

En cuanto la cuestión de si, en el caso de que consideraran improcedente la interpretación previamente apuntada, si existía algún proyecto de modificación del vigente régimen normativo en el que se previera exigir que la instalación de tales terrazas de veladores resultara sujeta a procedimiento de prevención ambiental, la Consejería nos indicaba que, en el momento de respondernos (Enero de 2013), se encontraban elaborando un proyecto de Decreto en materia de Calificación Ambiental, en el que se estaba considerando todo aquello relacionado con el problema de ruido generado por terrazas y veladores.

Analizada esta información, comunicamos a la citada Consejería, en el momento de dar por concluidas nuestras actuaciones, que estábamos esperanzados en que con la modificación que se nos anunciaba del vigente reglamento de calificación ambiental se respondiera adecuadamente a las necesidades que le trasladábamos y que, en definitiva, son el reflejo de los gravísimos problemas de convivencia ciudadana generados con ocasión de la producción de excesivos niveles de ruido desde las terrazas de veladores dispuestas por establecimientos hosteleros localizados en zonas residenciales de nuestras ciudades.

Por otro lado, la posibilidad, con las actuales normas, de obligar a someter a los establecimientos de hostelería a un procedimiento de prevención ambiental por la contaminación acústica que se genera en las terrazas-bares sigue siendo objeto de un amplio debate en las asociaciones de afectados y en las administraciones responsables, por lo que el problema de atajar este ruido exigiendo responsabilidades a los titulares de estos establecimientos por los ruidos que se producen en el entorno de sus establecimientos, generados en tales terrazas, continúa siendo una cuestión no resuelta, siendo las otras medidas legales existentes para combatir esa contaminación, en la práctica, irrelevantes.

Parece que es tiempo y hora de que los poderes públicos tomen cartas en el asunto y establezcan un marco legal, coherente, lógico y proporcional al problema creado, que permita terminar con un problema que se ha enquistado en nuestras ciudades, y que traslada todos sus efectos perjudiciales sobre una parte de la sociedad indefensa, los excesos impunes de unos pocos empresarios que, ajenos al daño que producen a terceras personas y conocedores de la pasividad e inoperancia de los poderes públicos, continúan desarrollando sus actividades de manera aparentemente ilegal día tras día.

#### *2. 1. 1. 2. Quejas que tienen su origen en el ruido generado por negocios de hostelería.*

A continuación mencionamos varios ejemplos de actuaciones de esta Institución ante supuestos de contaminación acústica y que han generado la presentación de quejas. Así, tal fue el caso de la **queja 10/6084** y de la **queja 11/1554**, en las que, después de evaluar las disfuncionalidades que se habían producido en la tramitación y ejecución de los expedientes iniciados por las denuncias de las personas afectadas, formulamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla **Recomendación** para que, con la mayor brevedad posible, se ejecutara la orden de clausura de la actividad objeto de las quejas, a tenor de la constatación del desarrollo de actividades no amparadas por la licencia de actividad y para que se valorara la oportunidad de revocar las autorizaciones concedidas al establecimiento en cuestión, a tenor de la reincidencia en la comisión de infracciones.

También formulamos **Recomendación** para que se agilizará la tramitación de los expedientes sancionadores en curso y para que se valorara la oportunidad de incoar expediente sancionador por los presuntos ilícitos administrativos denunciados y/o constatados por funcionarios de ese Ayuntamiento, anteriormente aludidos, y que hasta aquel momento habían quedado impunes, así como para que se iniciara una investigación interna orientada a conocer la causa de las disfunciones expuestas y a diseñar un

mecanismo para superarlas y evitar que las mismas se siguieran sucediendo en el futuro y, en su caso, a exigir las responsabilidades en las que se hubiese incurrido.

Tras un análisis pormenorizado de la respuesta que nos envió el Ayuntamiento de Sevilla pudimos concluir que no parecía hubiera aceptado nuestra resolución. Por contra, la información aportada venía, a nuestro juicio, a confirmar las apreciaciones realizadas por esta Institución a través de nuestra resolución y, por consiguiente, la procedencia de la misma, por lo que procedimos a incluir ambos expedientes de queja en el presente Informe Anual al Parlamento de Andalucía, aunque con el deseo de que el Ayuntamiento reconsiderara el sentido de su respuesta y solventara los problemas detectados por esta Institución.

En cuanto a la **queja 11/3177** fue incoada de oficio para conocer las licencias de apertura que se habían concedido en la calle Betis de Sevilla de establecimientos hosteleros, así como las licencias de instalación de terrazas de veladores y el número de expedientes sancionadores incoados en el último año (es decir, anteriores a 2011) y, finalmente, para obtener información sobre acuerdos municipales adoptados en los últimos 10 años sobre la declaración de la calle Betis como Zona Acústicamente Saturada (ZAS).

Lógicamente, el interés no era otro que garantizar los derechos constitucionales contemplados en los arts. 45 (a un medio ambiente adecuado), 43.1 (protección del derecho a la salud) y 18.1 (derecho a la intimidad en el domicilio) de la Constitución (en adelante CE), derechos conculcados cuando por las emisiones/inmisiones que, procedentes del ruido originado por las actividades procedentes o inherentes a estos locales, vulneran los niveles de calidad acústica establecidos en las normas. A esta queja de oficio acumulamos la **queja 11/2411** iniciada a instancia de parte, en la que se denunciaba también que a pesar de la declaración de esta zona como ZAS en Agosto de 2011, la situación no había mejorado sino, como indicaban textualmente los proponentes de la queja, *“por el contrario ha empeorado notablemente”*, citando zonas y locales concretos.

Después de tramitar durante dos años esta queja, en la que se incluyen los dos informes recibidos del Ayuntamiento de Sevilla (de fechas 25 de Abril y 3 de Mayo de 2012), no poseíamos una información que nos permitiera evaluar, con certeza y caso por caso, la situación legal de las actividades que se desarrollaban en estos inmuebles, las de sus terrazas y veladores autorizados, los expedientes sancionadores incoados y su estado de tramitación, la efectividad de las resoluciones dictadas, etc.

Ello por cuanto la información remitida era incompleta y poco o nada aclaratoria de algunos de los importantes extremos por los que nos interesábamos y de los que se había dejado cumplida y precisa existencia en el expediente; al mismo tiempo, se desprendía, pese a esa aparente falta de colaboración informativa, que parecía evidente que había locales que no habían presentado nunca una licencia de apertura, que algunas de las terrazas que se habían instalado o ampliado lo habían hecho sin autorización y que el nivel de ruidos que se producía, con frecuencia superaba todos los límites tolerables.

Llegados a este punto, cabía preguntarse qué está ocurriendo para que no cese esta situación escandalosa, pública y conocida en toda la ciudad; del mismo modo, cabía también preguntarse por qué locales que se encontraban desde hacía tiempo en una situación de ilegalidad continúan ejerciendo su actividad sin consecuencias sancionadoras o de clase alguna. Y, ambas preguntas nos llevaban a una tercera cuestión, puesto que nos planteamos, en este sentido, si esta situación se debía a la insuficiencia de estructura y de medios personales y materiales concebida para garantizar el respeto a la normativa ambiental.



A la vista de ello y con independencia de que se tramitaran los expedientes individualizados de queja que procediera, caso por caso, en lo que concernía a la situación en la que se encontraba la calle Betis de la ciudad de Sevilla, singularmente determinados días, desde una perspectiva ambiental, teniendo en cuenta especialmente que se trata de una Zona Acústica Saturada así declarada como tal por el propio Ayuntamiento, formulamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla **Recordatorio** del deber de respetar en su actuación los principios de legalidad y sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, de seguridad jurídica, de eficacia, eficiencia y servicio a los ciudadanos y de buena administración, a los que obligan los artículos 9 y 103 de la Constitución, 31 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de Marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía y 3 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo y del deber legal de ejercer con todas sus consecuencias las competencias municipales, especialmente las relativas a la ordenación, autorización y control del ejercicio de actividades económicas y empresariales, (art. 9.22 de la Ley 5/2010, de 11 de Junio, de Autonomía Local de Andalucía), en el entendimiento de que, según el artículo 12.1 de la Ley 30/1992, la competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, y también en el entendimiento de que los procedimientos administrativos, sometidos al criterio de celeridad, deben impulsarse de oficio en todos sus trámites (art. 74 de la Ley 30/1992), evitando retrasos y dilaciones que los hagan ineficaces y, en consecuencia, puedan poner en riesgo la sanción de conductas presuntamente irregulares, para lo cual pueden además adoptarse y, en su caso, ejecutarse, las medidas provisionales que resulten oportunas.

También formulamos a la citada autoridad **Recomendación** para que la Delegación Municipal de Medio Ambiente realizara cuantas actuaciones fueran necesarias, previos trámites legales oportunos y, en su caso, con la coordinación de la Policía Local del Ayuntamiento, para hacer respetar la normativa ambiental y las propias Ordenanzas Municipales a todos los locales y establecimientos que ejercen actividades de hostelería en la calle Betis, cuya declaración como Zona Acústicamente Saturada exige un mayor control por parte de las Administraciones Públicas y **Sugerencia** para que, sin perjuicio de que por parte de la Delegación Municipal de Medio Ambiente se atendiera la anterior Recomendación, dicha Alcaldía-Presidencia diera las instrucciones oportunas a fin de que se elaborara un informe en el que, de manera detallada:

a) Se realizara un inventario actualizado de todos los locales y establecimientos en los que se realizan actividades de hostelería en la calle Betis, dejando constancia de su dimensión actual, titularidad, actividades autorizadas y, en su caso, terrazas de veladores autorizados.

b) Se verificara si algunos de estos establecimientos, locales y/o actividades, se han puesto en funcionamiento con o sin autorización, con posterioridad a que la zona en la que estén instalados haya sido declarada Zona Acústicamente Saturada; y, en caso de haber sido autorizados, que se verificara si la autorización había sido debidamente concedida y la actividad se estaba desarrollando adecuadamente, teniendo en cuenta la especial situación de la zona como acústicamente saturada.

c) Se actuara de la misma forma respecto de los terrenos en los que hubiera situadas mesas, sillas, veladores o cualquier otro mobiliario en zona de dominio público.

d) Se llevara a cabo una investigación sobre los expedientes sancionadores mencionados en la siguiente Recomendación, que hubieran sido abiertos y sobre los que no teníamos noticias de que se hubiera, en unos casos, dictado la oportuna resolución y, en otros, ejecutado.

Por último, trasladamos al mismo **Recomendación** para que nos informaran del estado de tramitación en que se encontraban los expedientes sancionadores incoados a los establecimientos que indicábamos y para que se dieran las instrucciones oportunas para que se informara a esta Institución de la causa de que la mayoría de los expedientes que se tramitaban en la Gerencia de Urbanismo, muchos de ellos iniciados hacía años, no hubieran concluido con la oportuna resolución. De hecho, de un total de 16 locales inspeccionados y sobre los que se seguían actuaciones (algunos de ellos desde el año 2005) sólo dos habían concluido. Asimismo, también formulamos **Recomendación** para que, una vez elaborada esa información de manera clara y sin perjuicio de enviarla a esta Institución, se iniciaran las actuaciones que fueran procedentes, si ello fuera necesario, para dotar de los medios personales y materiales adecuados a los servicios responsables de tramitar los expedientes para que pudieran llevar a cabo adecuadamente su labor y, en su caso, si ello resultaba procedente como consecuencia de la investigación ordenada, previos los trámites legales oportunos, se exigieran las responsabilidades a que hubiera lugar si, por omisión injustificada, no se habían realizado las actuaciones exigibles para hacer respetar la normativa ambiental.

En su respuesta, el Ayuntamiento de Sevilla nos remitió un informe del Servicio de Licencias y Disciplina Urbanística, en virtud del cual podemos considerar plenamente aceptada nuestra resolución relativa a la situación de la calle Betis, de la ciudad, como zona acústicamente saturada, y afectantes a las terrazas de veladores existentes realmente y las licencias concedidas y los expedientes sancionadores abiertos, con lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones en los citados expedientes de queja.

En la **queja 11/4193**, un vecino del municipio gaditano de El Puerto de Santa María denunciaba los altos niveles de ruido emitidos por un bar sito en la citada localidad, además de las molestias que sufría por los malos olores que provocaba. Siempre según el interesado, las molestias por malos olores dieron lugar a la incoación de un expediente sancionador frente a la persona titular del establecimiento, en el que se ordenó el precintado de una campana extractora y se impuso una sanción de 2.500 euros, multa que, sin embargo, aún no había sido ejecutada.

Las denuncias por ruido dieron lugar a que en Octubre de 2010 se realizara una inspección acústica, a través de la cual se constató la superación de los niveles máximos fijados en la normativa de protección contra ruidos pero, sin embargo, a pesar de este informe acústico, el Ayuntamiento no había incoado procedimiento sancionador frente a la titular del establecimiento por tal motivo.

A principios de 2011 el Ayuntamiento había concedido al establecimiento en cuestión autorización para la colocación de una terraza de veladores en el exterior del local, hecho éste que había desencadenado un incremento de las molestias ocasionadas a los vecinos (prueba de ello es que se presentaron otras tres quejas más por esta misma cuestión, que acumulamos a ésta). La citada autorización fue anulada el día 6 de Julio de 2011 al constatarse que el suelo en el que se ubicaba la terraza no era propiedad del Ayuntamiento. Además, la actividad hostelera desarrollada por el establecimiento se extendía más allá del horario permitido en la normativa.

El análisis de la documentación aportada nos llevó a dirigirnos a la Alcaldía-Presidencia del citado Ayuntamiento para formular, además de un **Recordatorio** de los preceptos legales que habíamos considerado vulnerados, **Recomendación** concretada en que se incoara, con carácter inmediato, expediente sancionador frente a la persona titular del establecimiento objeto de la queja, adoptando cuantas medidas provisionales resultaran

oportunas al objeto de garantizar los derechos fundamentales afectados y el cumplimiento de lo dispuesto en la normativa.

Consideramos que actuando en la forma que propugnábamos se lograría una mayor adecuación de la actuación administrativa a los principios de eficacia y de sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, previstos en el art. 103 CE. Asimismo, entendimos que se garantizaría el respeto de los derechos constitucionales y estatutarios que consideramos afectos.

En la respuesta que nos remitió el Ayuntamiento se destacaba que el procedimiento sancionador instruido por incumplimiento de los condicionantes impuestos en la calificación ambiental otorgada por molestias por humos, fue resuelto y notificado a las partes aunque la infractora había alegado la imposibilidad de ejecutar las medidas correctoras en el conducto de la campana extractora por ser necesario, para adoptarlas, acceder a la chimenea por la finca propiedad de una de las personas denunciantes, que no permitía tal acceso.

En cuanto a los ruidos que provocaba el establecimiento, se había dictado resolución por la que se calificaba como "leve" la infracción, imponiendo una sanción de 500 euros. Posteriormente, en Agosto de 2012 se dictó resolución acordando la clausura del establecimiento por sobrepasar los límites mínimos de aislamiento acústico, estando, en la fecha en que se nos respondió a nuestra resolución, precintada la actividad pues no se había acordado el levantamiento de la orden de clausura. Por tanto, entendimos que se había aceptado nuestra resolución y, al no estar la actividad funcionando, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Por lo que se refiere a la **queja 11/5030**, el interesado denunciaba que en los bajos de su vivienda, en Huelva, existía un establecimiento hostelero que, siempre según su escrito de queja, inició su actividad sin licencia municipal, por lo que el Ayuntamiento le impuso una multa por importe de 500 euros. Posteriormente, y también sin licencia, volvió a abrir el establecimiento, por lo que nuevamente denunció estos hechos al Ayuntamiento, pero no había recibido respuesta de éste. También denunció los hechos ante la, entonces, Delegación Provincial de la Consejería de Medio Ambiente, que requirió diversa documentación al Ayuntamiento y tampoco obtuvo respuesta.

Una vez recibido el informe interesado, verificamos que se trataba de un supuesto más de pasividad municipal ante las denuncias de la ciudadanía por contaminación acústica de negocios de hostelería. Por tal motivo y sin perjuicio de formular **Recordatorio** de los preceptos legales que mencionábamos en nuestra resolución, que dirigimos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Huelva, también formulamos **Recomendación** para que, a la mayor brevedad posible, fuera efectuada una inspección acústica sobre los niveles de ruidos generados desde el establecimiento objeto de la queja, acorde con lo dispuesto en la normativa vigente sobre protección contra la contaminación acústica, así como para que, una vez determinado el grado de afección sonora, se actuara conforme a las exigencias previstas en la normativa citada, velando por el cumplimiento de la misma y garantizando los derechos fundamentales de los ciudadanos que podrían verse afectados por prácticas ilícitas, así como para que se incoara, frente a la titular del establecimiento, expediente sancionador por la ocupación de la vía pública careciendo de título habilitante para ello, y otro por la venta de bebidas para ser consumidas fuera de los espacios autorizados por el Ayuntamiento.

Consideramos que actuando en la forma que propugnamos se lograría una mayor adecuación de la actuación administrativa a los principios de eficacia y de

sometimiento pleno a la ley y al Derecho, previstos en el artículo 103 de la Constitución. Asimismo, se garantizaría el respeto de los derechos constitucionales y estatutarios que consideramos vulnerados.

El Ayuntamiento, en su respuesta, nos indicaba, respecto a la recomendación de que se realizara una inspección acústica y, tras el mismo, se actuara conforme establece la legislación, que consultados los antecedentes, el establecimiento contaba con licencia municipal de apertura desde Marzo de 2012, en el que se transcribía el informe técnico realizado en Febrero de 2012, en el que, a su vez, se hacía constar la existencia de un ensayo acústico realizado en Abril de 2011 completado con una medición realizada en periodo nocturno en Febrero de 2012, por lo que concluía que era innecesario realizar nuevas pruebas acústicas toda vez que las realizadas reunían las suficientes garantías sobre el grado de cumplimiento de la normativa aplicable a la cuestión.

En cuanto a la otra recomendación formulada, el establecimiento contaba con licencia de ocupación de la vía pública desde Octubre de 2012 y los agentes de la Policía Local hacían un seguimiento al objeto de verificar el efectivo cumplimiento de las condiciones de autorización, que funcionaba adecuadamente.

Por todo ello, entendimos que el Ayuntamiento de Huelva, a pesar de la existencia de ciertas discrepancias técnicas con lo resuelto por esta Institución, en esencia compartía los fundamentos jurídicos planteados por ésta y la necesidad de hacer un seguimiento de la actividad desarrollada en el establecimiento objeto de la queja, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones, aunque le animábamos a que se intensificaran las labores de vigilancia e inspección sobre el establecimiento y a tramitar, con la mayor de las celeridades, cuantos expedientes sancionadores procediera incoar como consecuencia de la constatación de la comisión de posibles ilícitos administrativos como los comentados, con objeto de que quedaran solventados los problemas que había planteado el denunciante en su escrito de queja.

El representante de una comunidad de propietarios de un inmueble sito en la calle Betis, de Sevilla, presentó la **queja 11/5044** en la que denunciaba que el Ayuntamiento de Sevilla estaba tramitando un expediente en el que una entidad mercantil pretendía el cambio de titularidad de una licencia que fue otorgada en su momento para la instalación de un establecimiento público destinado a la actividad de hostelería. El citado establecimiento no había desarrollado actividad alguna desde hacía cuatro años, por lo que la comunidad de propietarios entendía que resultaba improcedente atender la solicitud de cambio de titularidad. Además, la zona en cuestión se encontraba declarada como Zona Acústicamente Saturada, por lo que en virtud de lo dispuesto en el entonces vigente Decreto 326/2003, de 25 de Noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica, tampoco procedía atender la mencionada solicitud ni otorgar una nueva licencia para el mencionado establecimiento. Sin embargo, el 13 de Octubre de 2011 se presentó a la Comisión de Patrimonio Local el citado cambio de titularidad y éste fue aprobado con la única salvedad de modificación arquitectónica de la fachada.

También en este caso, tras diversas actuaciones formulamos a la Alcaldía-Presidencia **Recordatorio** de deberes legales y **Recomendación** del siguiente tenor literal:

*“Estimar el Recurso de Reposición que el día 3 de Mayo de 2012 presentó la Comunidad de Propietarios de la calle Betis, .. frente a la Resolución nº ... de la Dirección General de Medio Ambiente, recaída en el expediente administrativo nº ... y, en consecuencia, declarar extinguida la licencia de actividad otorgada en su día para el establecimiento localizado en la c/ Betis, ... y*

*consiguientemente, desestimada la solicitud de cambio de titularidad de la misma.*

Consideramos que actuando en la forma que propugnamos se lograría una mayor adecuación de la actuación administrativa a los principios de eficacia y de sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, previstos en el artículo 103 de la Constitución. Asimismo, entendíamos que se garantizaría el respeto de los derechos constitucionales y estatutarios que consideramos afectos.

Finalmente, el Ayuntamiento de Sevilla, a través de la Gerencia Municipal de Urbanismo, nos comunicó que se había resuelto declarar inadmisibile la solicitud de licencia de la entidad mercantil que la solicitó en su día para “... *la reforma del local sito en calle Betis ... destinado a bar al coincidir el objeto de la misma con la orden de restitución de la realidad física efectuada en su momento por el interesado*”, con lo que entendimos que se había aceptado nuestra resolución y dimos por concluidas nuestras actuaciones en este expediente de queja.

La **queja 12/2399** la tramitamos por los ruidos y otras molestias ocasionadas por un bar sito en los bajos de un hotel, dentro del término municipal de Alcalá de Guadaíra (Sevilla).

En concreto, el interesado nos trasladaba que sufría molestias por los elevados niveles de ruido generados tanto por los sistemas de reproducción musical del bar como por la clientela de la terraza de veladores y que, a resultas de sus comprobaciones ante el Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra, le surgían dudas acerca de si el establecimiento disponía de licencia de actividad y apertura y de licencia para la instalación de veladores, así como sobre la procedencia de los trámites seguidos para su otorgamiento. Asimismo, nos contaba que a pesar de las denuncias trasladadas al Consistorio, éste no había solventado el problema ni había actuado como previene el ordenamiento jurídico.

Una vez más, ante la pasividad del Ayuntamiento nos vimos obligados a formular a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra **Recordatorio** del deber legal de observar en su actuación los principios establecidos en los artículos 9 y 103.1 de la Constitución, 31 del Estatuto de Autonomía de Andalucía y 3 de la Ley 30/1992, especialmente en lo que respecta al principio de legalidad, al de eficacia y eficiencia, de servicio a los ciudadanos, de buena administración, de seguridad jurídica y de sometimiento pleno a la Ley y al Derecho y del deber lo establecido en el artículo 12 de la Ley 30/1992, según el cual la competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como tal, en el artículo 9.12 de la Ley 5/2010, de 11 de Junio, de Autonomía Local de Andalucía, que atribuye a los municipios las competencias municipales en materia de contaminación acústica y del cumplimiento los deberes legales dimanantes de la Ley 7/2002, de 17 de Diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante LOUA) y de la Ley 13/1999, de 15 de Diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía, toda vez que al local objeto de la denuncia le había sido denegada la licencia de utilización para bar con música y de los deberes legales dimanantes de la Ley 37/2003, de 17 de Noviembre, del Ruido (en adelante LR), y del RPPCA, con objeto de evitar la vulneración de los derechos fundamentales previstos en los artículos 15 (derecho a la vida y a la integridad física y moral), 18.1 y 18.2 (intimidad personal y familiar e inviolabilidad del domicilio) de la Constitución, y del artículo 45 de la Carta Magna, según el cual todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

También formulamos **Recomendación** para que, en todo caso, previos trámites legales oportunos, mientras este local no contara con licencia de utilización para bar con música, se procediera a incoar expediente de restablecimiento de legalidad y sancionador, adoptándose, en su caso, las medidas provisionales que fueran oportunas, incluida, si procediese, la clausura, así como para que se comprobara si el establecimiento, en el desarrollo de la actividad para la que estaba autorizado, contaba con licencia para terrazas de veladores y, en su caso, si los veladores que tenía dispuestos en la vía pública se ajustaban en número a los realmente autorizados. En caso de no ser así, formulamos **Recomendación** para que se procediera en consecuencia, con objeto de evitar no sólo la utilización del dominio público al margen de las autorizaciones concedidas, sino también para evitar focos de generación de ruidos al margen de la autorización municipal.

En respuesta a esta resolución, el Ayuntamiento nos trasladó informe del Jefe del Servicio Jurídico en el que nos comunicaba que se había dictado Resolución de Alcaldía de 29 de Agosto de 2013, con la que se acordaba imponer una sanción económica al hotel y mantener la clausura de la actividad de café bar con música hasta tanto no se obtuviera su legalización.

En vista de esta resolución de la Alcaldía, entendimos que nuestra resolución había sido aceptada, al haberse desplegado la actividad administrativa que procedía una vez comprobada la existencia de una infracción administrativa y así se lo trasladamos al interesado, aunque le dábamos un plazo de treinta días para que nos presentara sus alegaciones por si fuera necesario realizar nuevas actuaciones con el Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra. Dado que no recibimos respuesta, entendimos que no consideraba necesarias estas gestiones y procedimos a archivar el expediente de queja en la consideración de que nuestra resolución había sido aceptada.

En lo que se refiere a la **queja 12/2478**, la interesada denunciaba que junto a su vivienda se encontraban dos cervecerías, ambas con terraza y veladores, sumando entre las dos unos 100 veladores. En concreto, denunciaba los elevados niveles de ruido generados desde ambas terrazas, habiendo llegado, incluso, a denunciar los hechos ante la Policía Local y el teléfono de emergencias 112 en numerosas ocasiones, pero desconocía si, a pesar de ello, se había abierto expediente sancionador alguno o que el Ayuntamiento hubiera solventado el problema.

El examen de la información remitida por el Ayuntamiento de Sevilla nos llevó a la conclusión, inevitable, de que la mala praxis seguida estaba provocando que a los infractores de la normativa sobre ocupación de la vía pública con sillas y veladores les estuviera resultando económicamente más ventajoso no solicitar la preceptiva licencia y persistir en la situación de ilicitud antes que asumir los costes de legalizar su situación y abonar las tasas legalmente estipuladas.

Tales hechos, unidos a la falta de incoación de expedientes sancionadores aludida en el considerando segundo anterior, a la aparente falta de tramitación de denuncias y a la también aparente descoordinación existente entre organismos que hoy en día se encuentran íntimamente vinculados y adscritos a una misma Delegación municipal, nos llevó a formular a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla **Recordatorio** de los deberes legales contenidos en los preceptos señalados anteriormente, así como **Recomendación** de incoar, frente a los titulares de los establecimientos hosteleros objeto de la queja, los expedientes sancionadores que procediesen, a tenor de los hechos constatados por los funcionarios municipales respecto a la instalación de terrazas de veladores no amparadas por licencia municipal; también formulamos **Recomendación** en el supuesto en que se constatará la persistencia del incumplimiento de las órdenes de

suspensión del uso de terrazas de veladores, ejecutarla de manera subsidiaria y con cargo a la parte incumplidora de la orden y, a tenor de la reiteración de los incumplimientos de las órdenes impuestas y de la comisión de aparentes ilícitos administrativos por parte de los titulares de los establecimientos, valorar la oportunidad de revocar las licencias supuestamente concedidas. Una vez resulte restaurada la legalidad, valorar la incidencia acústica existente sobre la vivienda de la parte afectada, al objeto de ordenar la adopción de las medidas correctoras que resultaran adecuadas.

Tras recibir la respuesta del Ayuntamiento en la misma se nos indicaba, en síntesis, que respecto de uno de los bares se había comprobado que la instalación de veladores no se ajustaba a la licencia concedida, además de la instalación de un toldo que se consideraba no legalizable, por lo que se le había comunicado la necesidad de adoptar las medidas oportunas para la retirada de la misma y, ante su incumplimiento, se había abierto expediente sancionador.

En cuanto al otro bar, igual que el anterior –es decir, la instalación de veladores no se ajustaba a la licencia concedida y la instalación de un toldo no legalizable- se había ordenado la retirada del mismo y, ante su incumplimiento, se había abierto expediente sancionador.

Dimos traslado de esta información a la interesada para que presentara sus alegaciones en las que venía a decir, en síntesis, que el problema no sólo no se había solventado sino que se había agravado, ya que el Ayuntamiento no retiraba los veladores ilegales ni ejecutaba sus órdenes de suspensión, limitándose únicamente a poner multas coercitivas que, por su bajo importe, suponen un menoscabo menor frente a las ganancias que una conducta infractora genera a estos establecimientos. Y, a tales efectos, nos aportaba fotografías de lo que nos decía.

Por todo lo expuesto y aunque el Ayuntamiento nos dijo que aceptaba nuestra resolución, a efectos materiales no habían sido adoptadas las medidas necesarias, por lo que procedimos a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, pues creemos que, en vista de cuál era la situación tras más de cuatro años de denuncias, que no se habían adoptado medidas adecuadas para dar solución a este problema, puesto que no se daba cumplimiento a las órdenes de ejecución por los infractores, ni tampoco se ordenaba la ejecución subsidiaria por el Ayuntamiento, ni se valoraba la revocación de las licencias concedidas y, tal y como recomendábamos en caso de reiteración en los incumplimientos, se había impuesto alguna multa coercitiva pero sin que hubieran sido reiteradas por lapsus de tiempo que fueran suficiente para cumplir lo ordenado. En definitiva, el objeto de la multa coercitiva, en los términos en los que está contemplada en el art. 99.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, no es otro que garantizar, obligando al sancionado, el cumplimiento de las órdenes de la Administración. Esto, en el presente supuesto, no se había cumplido.

Por ello, como quiera que desde el Ayuntamiento no se habían aplicado todos los medios legales con que se cuenta para poner fin a una situación irregular constatada desde hace bastante tiempo, sino que se incoaban expedientes administrativos de forma ineficaz, dando lugar a la vulneración de derechos constitucionales de la ciudadanía, es por lo que consideramos que no se había aceptado nuestra resolución.

Se trata de un expediente más, de los muchos que hemos tratado desde esta Institución, en el que se ha verificado el no cumplimiento de los servicios que deben velar por hacer eficaz la legalidad en este ámbito cuando la legislación ambiental, la de régimen

jurídico de bienes de las entidades locales, la urbanística y la procedimental, pone a disposición de los Ayuntamientos todo una batería de instrumentos legales para garantizar el disfrute de los derechos constitucionales y el cumplimiento de la Ley.

En definitiva, cuatro años después de la denuncia de la interesada, ésta continuaba sufriendo los ruidos que motivaron su denuncia y los hechos que dieron lugar a esta queja continuaban repitiéndose con los mismos o distintos titulares de la actividad, lo que significaba, en la práctica, la no aceptación de nuestras resoluciones, evidenciándose la incapacidad de los servicios de la Gerencia Municipal de Urbanismo para hacer respetar eficazmente la normativa mencionada, trasladamos al Ayuntamiento que esperábamos que, obstando y con la aplicación de la nueva Ordenanza de veladores, pudiera darse una solución efectiva a problemas y situaciones como la planteada en este expediente de queja.

En esta Institución tramitamos de oficio la **queja 12/6242** en la que nos dirigimos a todos los Ayuntamientos de capitales de provincia de nuestra Comunidad, con objeto de someter a su valoración la conveniencia de que la Orden de la Consejería de Gobernación de 25 de Marzo de 2002, por la que se regulan los horarios de apertura y cierre de los establecimientos públicos en la Comunidad Autónoma de Andalucía, fuera modificada en aras de que tales horarios fuesen modulados en función del tipo de actividad desarrollada y del uso predominante del suelo en el que se emplacen, de forma que pudiera existir una mejor acomodación de los bienes jurídicos en juego y una mayor garantía de protección de los derechos fundamentales de los vecinos de zonas residenciales.

Nos respondieron todos los Ayuntamientos salvo el de Sevilla si bien, entendiendo que se había recibido suficiente información para extraer conclusiones, se procedió a valorar la situación y los datos que poseíamos. En cualquier caso, aunque mayoritariamente por las respuestas recibidas se desprendía que podría ser adecuado que, con carácter general, se fuera más flexible en los horarios en función del tipo de actividades desarrolladas y del uso predominante del suelo en el que se emplazaran, de las respuestas nos ha parecido importante destacar lo siguiente:

1. Que se debe ser cuidadoso con los efectos “colaterales” que puede tener una medida de esta naturaleza (nos referimos a la localización de los establecimientos hosteleros en suelo no residencial) que tiende, o al menos esa es la imagen que puede dar, a ser excesivamente flexible respecto de determinadas actividades que se localicen en suelos no residenciales. Ello pues si bien la cuestión del ruido, evidentemente, en parte se resuelve, se podrían generar paralelamente otros problemas tal vez no suficientemente evaluados como la segregación social que, en el ámbito del ocio, se puede producir, un excesivo consumo de alcohol o determinados comportamientos que, en la medida de lo posible, deben evitarse.

2. El segundo matiz que permite entrever alguna de las respuestas recibidas es que con los mecanismos existentes en la normativa en vigor, podría alcanzarse el objetivo de que no se conculcara el derecho al ocio y al descanso, si bien ello implica, y sabemos que no es fácil, utilizar todos los resortes que contempla dicha normativa, incluida una eficaz inspección de las actividades que se desarrollan en la calle y del ruido y molestias que generan. Ello, sabemos que es, en la práctica, muy complicado y por esto se inició esta queja de oficio. Es decir, la solución alternativa no es fácil, pero la respuesta tampoco podemos seguir buscándola en normas y modelos de actuación que, hasta ahora, no han dado resultado.

3. Sin duda, a la hora de desarrollar una inspección el mayor problema es cómo determinar la importancia del foco generador del ruido cuando coinciden varios focos y, con



la legislación en vigor, aunque no faltan opciones contrarias, es difícil atribuir toda la responsabilidad que generan distintos focos emisores del ruido al titular de la actividad, cuando además el foco se sitúa predominantemente en el exterior. Creemos que *“ante las nuevas situaciones creadas, es preciso encontrar una respuesta proporcionada y adecuada”*.

4. Es incuestionable que la entrada en vigor de la denominada Ley Antitabaco (Ley 42/2010) ha incidido en la proliferación de nuevas terrazas y en la ampliación de las existentes. Por ello no ha faltado, incluso, alguna reflexión que apuesta por una vuelta a la situación anterior.

5. En los espacios donde existe una consolidación del ruido, parece que la apuesta lógica, además de realizar campañas dirigidas a la ciudadanía para que tenga conciencia del abuso que se genera con estas actividades y la repercusión que tiene en el derecho al descanso, pasa por la declaración de Zonas Acústicamente Saturadas. Y a partir de aquí hacer cuantas actuaciones sean necesarias para disminuir los niveles de ruido en estos espacios.

6. Algunos Ayuntamientos han considerado que debe abordarse una reforma normativa para resolver algunas incongruencias o contradicciones que, en la práctica, se puede producir en la aplicación de la Ley 13/1999, de 15 de Diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía y el RPCAA y se modifica el Decreto 357/2010, de 3 de Agosto, por el que se aprueba el Reglamento para la Protección de la Calidad del Cielo Nocturno frente a la contaminación lumínica y el establecimiento de medidas de ahorro y eficiencia energética. Nosotros compartimos esta idea pues hay que evitar a toda costa soluciones controvertidas o incompletas a la hora de afrontar los problemas.

7. En fin, no ha faltado el argumento, que creemos que debe tenerse también en cuenta, según el cual, en ocasiones, el problema no es la actividad y su localización, sino el establecimiento en concreto y el público que a él acude, pues hay lugares en los que existiendo una notable concentración de establecimientos hosteleros no se producen estos problemas. Por tanto, la conclusión, a veces, no es dónde y qué tipo de actividad, sino quién y cómo se desarrolla.

En definitiva, no existe un criterio unánime sobre la bondad de la medida propuesta, aunque mayoritariamente los informes de los Ayuntamientos se muestran favorables a ello.

A la vista de estas conclusiones, y de su valoración conjunta, esta Institución considera que la mejor forma de aprovechar el posicionamiento de los Ayuntamientos, y la experiencia de cada ciudad, es mantenerlo presente de cara a futuras quejas que recibamos relacionadas con esta materia. De esta forma, conforme se vayan acumulando expedientes relativos a la vulneración de derechos fundamentales como consecuencia del desarrollo de actividades hosteleras debido a los horarios de apertura de establecimientos y del suelo en el que se ubiquen, se irán teniendo en cuenta los informes recabados por los Ayuntamientos en esta queja, por si fuera procedente, más adelante, formular resolución en la que, de forma decidida, se propugne una modificación de la normativa que regula los horarios de apertura y cierre de los establecimientos.

En todo caso el problema del ruido producido por los establecimientos que desarrollan actividades de hostelería tienen una enorme entidad en nuestros pueblos y ciudades y las soluciones que conllevan los distintos intereses en juego están hoy por hoy

lejos de encontrarse. Y, en este sentido, puede decirse que la efectividad de los derechos constitucionales de los artículos 18, 43 y 45 de la Constitución, no está plenamente garantizada.

En relación con los ruidos que se generaban con motivo de algunos eventos que se celebraban en el Auditorio de La Cartuja, de titularidad pública, en la ciudad de Sevilla, se presentó la **queja 12/3414** en la que, tras verificar las importantes dilaciones producidas en el expediente sancionador que se había iniciado por diferentes motivos contra el titular de su concesión, a lo que se unía la ausencia de un compromiso serio, por parte del Ayuntamiento de Sevilla, de hacer cumplir la legalidad en relación con las distintas disfuncionalidades detectadas, nos vimos obligados, una vez más, además de formular el oportuno **Recordatorio** de deberes legales, **Recomendación** con objeto de que:

a) Se ordenara una investigación para conocer la causa de que, hasta ese momento, las denuncias realizadas incluso por agentes de la autoridad sobre incumplimiento de horarios no hubieran sido tramitadas, así como por la causa de las graves dilaciones que se observaban en la tramitación del expediente.

En todo caso, se debía evitar la caducidad del expediente, toda vez que el propio Director General de Medio Ambiente del citado Ayuntamiento, que firmaba la resolución de inicio del procedimiento sancionador y era el órgano responsable de resolver establecía, como plazo máximo para ello, el de diez meses para dictar la oportuna resolución y notificación.

b) Se determinara el nivel de responsabilidad del concesionario del Auditorio en relación con las obligaciones que, como responsable y adjudicatario del mismo, debía asumir en relación con el mantenimiento del inmueble y la celebración de eventos que hubieran de celebrarse a tenor del Pliego de Condiciones que fue aprobado en su día y que debía asumir, en su totalidad y sin perjuicio de las responsabilidades en las que, asimismo, pudieran incurrir los promotores de cada uno de estos eventos que allí se celebren.

A estos efectos y en función de las cláusulas establecidas en el Pliego de Condiciones, procedería valorar, previos trámites legales oportunos, si era aconsejable estudiar la posible resolución del contrato por incumplimiento de tales condiciones por parte del concesionario.

c) Se valorara iniciar un expediente sancionador por presunta vulneración, a tenor de los informes existentes, de las normas que rigen el horario de cierre del Auditorio cuando se han celebrado eventos como los que dieron lugar a la queja. Asimismo, que se iniciaran actuaciones respecto de los promotores de las actividades con motivo de las cuales se habían vulnerado, presuntamente, las normas de cierre de horarios y de protección ambiental frente al ruido, con independencia de las responsabilidades que se pudieran derivar por tales hechos por parte del Consorcio del Auditorio.

d) Se inspeccionara el grado de cumplimiento de la normativa sectorial en materia de seguridad y protección en caso de incendios u otras eventualidades de riesgo que pudieran darse en los eventos desarrollados en el Auditorio, y que se encuentren dentro de las competencias del Ayuntamiento.

Por último, formulamos **Sugerencia** en el sentido de que, pese a que parecía ser que el Auditorio poseía licencia de apertura para realizar los eventos que se venían desarrollando, se elaborara un informe técnico sobre si, en la actualidad y dado los usos residenciales existentes en espacios muy próximos al Auditorio, sería necesario adoptar

medidas correctoras del impacto acústico que generaban las actividades que se desarrollan en este espacio, a fin de evitar que, incluso en horario autorizado, se puedan producir ruidos cuyo nivel de emisión/inmisión son incompatibles con el respeto a los derechos constitucionales afectados cuando los niveles de calidad acústica no son los permitidos.

En la respuesta que nos remitió el Ayuntamiento, a la que unía el informe del Director General de Medio Ambiente, se decía que parecían muy acertadas nuestras consideraciones y resoluciones dictadas con motivo de la tramitación de este expediente de queja, si no fuera por los medios limitados con que contaba la sección de disciplina del servicio de protección ambiental que venía predeterminada por la Relación de Puestos de Trabajo y la cantidad de actuaciones que se veían obligados a atender.

En relación con esta consideración, manifestamos que, desde nuestra experiencia, era difícil encontrar un departamento dentro del ámbito de la Administración que se considere, asimismo, que cuenta con los medios “óptimos” para afrontar sus tareas, pero que nos constaba que la mayoría de las administraciones con las que nos relacionamos, no obstante las limitaciones presupuestarias que siempre existen para dotar los medios personales y materiales a sus departamentos, contaban con los necesarios y adecuados para cumplir sus fines. De hecho, sólo de manera muy excepcional se nos habían justificado las disfuncionalidades para llevar a cabo las actividades administrativas en la falta de tales medios y, cuando lo habían hecho, en la inmensa mayoría de los casos se trataba de municipios con población muy pequeña.

Por consiguiente, entendimos que lo procedente sería ponerlo en conocimiento del departamento que debiera facilitar, si ello fuera necesario, tales medios con el fin de evitar no sólo la falta de control en este tipo de actuaciones sino, también, la respuesta que debíamos trasladar a los interesados en la tramitación de los expedientes de queja.

No obstante ello, como quiera que ahora, en dos informes recibidos en las mismas fechas se nos estaba dando esta justificación, interesamos que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 124 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, reguladora de la Ley de Base de Régimen Local -que establece que corresponde a la Alcaldía entre otras, las funciones previstas en las letras b), i), y k)-, que solicitara un informe interno a la mencionada Dirección General a fin de que, desde el conocimiento del problema estructural que poseían, se adoptaran las medidas para que el mencionado servicio afrontara sus competencias, si no de una manera óptima, al menos razonable.

En cuanto al fondo del asunto y en lo que concierne a la aceptación de las resoluciones dictadas por parte de esta Institución y, sin perjuicio del compromiso asumido y mencionado de resolver dentro del plazo establecido por la normativa el expediente sancionador incoado, hicimos la siguiente valoración:

*“Valoramos muy positivamente el que se nos informe de que «se va a proceder a formular una nueva imputación al concesionario, no sólo por el resultado de la medición realizada el 14 de julio de 2012 en la que se pudo comprobar que el nivel de emisión de ruidos sobrepasaba en 32 dBA, sino por todos aquellos presupuestos de hechos que constan en el expediente de fechas anteriores (Febrero-Marzo de 2012) relacionados con denuncias por horario de cierre, por excederse de las condiciones de la licencia, por realizar actuaciones en directo en zona anexa al Auditorio, por carecer de indicativo de señales de emergencia, existir dificultades en la salida de evacuación y por carecer de limitador el equipo de sonido». En todo caso y, aunque con este escrito*

*suspendemos actuaciones interesamos nos envíen copia de la resolución del expediente sancionador que, en su caso, se inicie por tales hechos.*

*Consideramos que se le debe exigir, en los términos en que así lo prevea el contrato de cesión del Auditorio, que la empresa arrendataria, ..., asuma la responsabilidad que le corresponda con motivo de los eventos que allí se celebren y sin perjuicio de lo que, asimismo, corresponda exigir al promotor que, en cada caso, sea responsable de las actividades que se celebren en ese espacio.*

*Por ello consideramos del máximo interés el que se verifiquen las obligaciones del concesionario en relación con los eventos que organicen terceros en el Auditorio. Por supuesto, si en ese Servicio no poseen el expediente, tal y como nos informaron en la visita que dos Asesores de esta Institución realizaron a ese Servicio, basta con que lo soliciten o una copia del mismo al Servicio del Ayuntamiento donde esté depositado.*

Por todo ello, entendimos que sólo parcialmente se había aceptado nuestra resolución, por lo que procedimos a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, advirtiendo lo siguiente: *“además de los importantes problemas organizativos que posee esa Dirección General y que impiden ejercer las tareas encomendadas de acuerdo con los principios constitucionales y estatutarios de legalidad y eficacia, del riesgo de que hechos de esta naturaleza se repitan, incluso, otros con consecuencias de más entidad, pues creemos que la situación descrita en el expediente de queja exige que se diera curso al contenido íntegro de las resoluciones adoptadas. En cualquier caso esta Institución continuará tramitando las quejas que se presenten por las presuntas vulneraciones que puedan producirse de los derechos constitucionales a un medio ambiente adecuado, a la protección de la salud, y a la intimidación personal y familiar en el domicilio, con motivo de la celebración de actividades que se puedan desarrollar en este Auditorio en un futuro. Esperamos, en todo caso, que esa Dirección General, si se repiten hechos o situaciones como las que motivaron la tramitación de este expediente de queja, realice las actuaciones oportunas para garantizar tales derechos”.*

En la **queja 12/3687**, el interesado señalaba que desde 2003 venía denunciando ante el Ayuntamiento de Puente Genil (Córdoba) la posible comisión de ilícitos administrativos de un bar, sin que el Ayuntamiento hubiera actuado.

Por nuestra parte y después de formular a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Puente Genil **Recordatorio** de deberes legales, le formulamos **Recomendación** de que incoara, frente al titular del establecimiento objeto de la queja, el correspondiente expediente sancionador derivado del desarrollo de una actividad sin haber superado el preceptivo trámite de calificación ambiental, adoptando las medidas provisionales que resultaran pertinentes y que verificara que la solicitud de actuación subsidiaria dirigida a la Administración autonómica reuniera los requisitos establecidos por el RPCAA y, en su caso, adoptara cuantas actuaciones resultaran oportunas para su subsanación. También formulamos **Recomendación** para que iniciaran los trámites oportunos al objeto de hacerse con los medios personales y materiales precisos para dar cumplimiento a las exigencias contenidas en el RPCAA.

La respuesta que nos remitió el Ayuntamiento indicaba que aceptaba nuestras resoluciones, por lo que procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones en esta queja.

En esta Institución también hemos tramitado la **queja 12/3903** en la que la interesada, en representación de una plataforma vecinal contra los elevados niveles de ruido, denunciaba la situación concreta de la actividad de una terraza de un bar de copas, situada en la zona de Plaza de Armas de Sevilla, donde venía padeciendo, durante varios fines de semana, los ruidos emitidos. Asimismo, nos decía que la madrugada del viernes 30 de Junio de 2012, los agentes de la policía local adscritos a la llamada Línea Verde habían denunciado la actividad a las 3,45 horas de la noche, sin efecto alguno puesto que durante la semana siguiente el establecimiento anunció un concierto al aire libre que estuvo emitiendo ruidos hasta las 6 de la mañana, lo que generó nuevas llamadas al 112 sin que nadie del Ayuntamiento acudiera. Asimismo, también nos hacía llegar que en fecha de 11 de Julio de 2012 se formularon dos denuncias en el Departamento municipal de Medio Ambiente sin que surtieran efecto alguno, ya que el viernes día 13 de Julio de 2012 se soportaron nuevos escándalos hasta pasadas las 6 de la madrugada, dándose además las circunstancias de que el volumen había subido a partir de las 5.

Tras recibir los informes interesados, dos Asesores de esta Institución se personaron en las oficinas de la Delegación Municipal de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Sevilla, verificando, una vez más, la situación de extrema pasividad con la que se tramitan los expedientes y demás actuaciones relacionadas con denuncias de esta naturaleza, generadas por establecimientos en los que se realizan actividades que provocan contaminación acústica.

Por esta causa, formulamos a la Alcaldía-Presidentencia del Ayuntamiento de Sevilla **Recordatorio** del deber de observar lo establecido en los artículos 103, aptdo. 1, de la Constitución, 31 y 133 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de Marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y 3 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, fundamentalmente en lo que concierne a los principios de eficacia y eficiencia en la actuación administrativa y buena administración, habida cuenta de las dilaciones que se observan en la tramitación del expediente sancionador incoado al establecimiento objeto de la queja, pues desde que se dictara el acuerdo de inicio en fecha de 5 de Septiembre de 2012, no se había producido ningún trámite posterior, así como del deber legal previsto en el art. 127 y siguientes de la LGICA, habida cuenta de que, con la denuncia formulada, entendimos que hubiera sido adecuado personarse en el local a fin de realizar las mediciones a que hubiera lugar y si, a resultados de las mismas, se vulneraba la normativa, tramitar, también, expediente sancionador por infracción de lo previsto en el art. 137.f) o 138.d), en función de la superación de los valores límites de emisión acústica establecidos que, en su caso, hubieran tenido lugar.

Es decir, con independencia de que este local no estuviera autorizado para poseer el equipo de música con el que contaba, creemos que además se debió realizar una medición en el lugar para, en definitiva, verificar el volumen de emisión.

También formulamos **Recordatorio** del deber legal de observar el art. 11 LEPARA habida cuenta de que, ante la denuncia realizada, se debió inspeccionar este local a fin de determinar si por su horario de cierre estaba incurriendo en una falta grave a tenor de lo establecido en el art. 20.19 de la propia LEPARA. Por último, formulamos **Recomendación** para que:

1. Por parte del órgano competente del Ayuntamiento, se dieran las instrucciones oportunas para que se impulsara el procedimiento a fin de que se dictara la resolución que procediera y se llevara a término su ejecución.

2. Se investigara la causa de los retrasos que se observaban en la tramitación del expediente, informando a la Institución si ello era debido a la insuficiencia de medios personales y técnicos para atender el normal desenvolvimiento de las tareas encomendadas a la Delegación Municipal de Medio Ambiente en el procedimiento de la protección ambiental o a otras causas.

3. Se adoptaran las medidas oportunas a fin de verificar si transcurrido el plazo previsto en la resolución de inicio del expediente sancionador, se procedió a retirar el equipo de música por el titular de la actividad y, en caso contrario, si lo llevó a cabo el Ayuntamiento.

4. Se procediera a inspeccionar en aquel momento al local a fin de determinar si cumplía con los horarios de cierre y si la música que se emitía en el mismo respetaba los valores límites acústicos establecidos.

Con independencia de todo ello, también interesamos que nos informaran del horario de cierre autorizado al establecimiento en cuestión.

Recibimos la respuesta del Ayuntamiento de Sevilla, pero, y así se lo indicamos a la Alcaldía-Presidentencia en el momento de dar por concluidas nuestras actuaciones, respecto del Recordatorio de deberes legales y Recomendación realizadas con motivo de las graves dilaciones que se observaron en la tramitación del expediente sancionador incoado por vulneración de la normativa ambiental, no se aportaba información adicional alguna a la ya obtenida por esta Institución que justificara que, habiéndose dictado una resolución por parte de la Dirección General de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Sevilla, el 5 de Septiembre de 2012, por la que se acordaba el inicio del procedimiento sancionador, no se hubiera realizado ni un solo trámite adicional, del que existiera constancia en el expediente, al tiempo de personarse los Asesores de esta Institución en dicha dependencia municipal en Abril de 2013.

Esta Institución puede entender que la insuficiencia de medios personales puede tener como consecuencia, durante un tiempo, que la tramitación de un expediente, cualquiera que sea su naturaleza, no se tramite con la eficiencia adecuada, pero las dilaciones observadas en este supuesto y en otros expedientes tramitados en el pasado en esta Institución, no determinaban que nos encontráramos ante una situación excepcional, sino más bien ante un problema estructural que exigiría una toma de decisiones a corto plazo tendentes a garantizar que los servicios adscritos a esa Dirección General tengan una capacidad de respuesta adecuada, es decir, eficiente y proporcional a las violaciones de los derechos constitucionales de la ciudadanía que se producen con motivo de la vulneración de la normativa ambiental.

Por otro lado, no llegamos a entender en qué supuestos son los que, aplicando el concepto jurídico indeterminado de "*casos más graves*", sí actúan de manera eficaz, pues el caso que nos ocupaba nos parecía que tenía suficiente entidad para que se hubiera intervenido, pues además de las emisiones acústicas más allá de los parámetros permitidos, de la instalación de equipos de sonidos no autorizados, del incumplimiento de la orden de retirada de los mismos pese a la advertencia de clausura, se estaban incumpliendo, como verificó la Policía Local, los horarios de cierre. Ello, con la consecuencia de que además de seguir actuando de manera aparentemente impune, al no cumplirse ni ejecutarse los actos administrativos, traía consigo que se creara la imagen en la ciudadanía de que sus derechos constitucionales a un medio ambiente adecuado, art. 45 CE, a la protección de la salud, art. 43 CE y a la intimidad personal y familiar, art. 18 CE, no pueden ser tutelados pese a la

existencia de un amplio y completo régimen jurídico aprobado por el legislador para proteger tales derechos.

Por otro lado, nada se nos decía sobre los motivos por los que no se incoó expediente sancionador por el incumplimiento de los horarios de cierre de este local, pese a las denuncias realizadas por la propia Policía Local, toda vez que si bien, efectivamente, la competencia para vigilar estos horarios y formalizar las denuncias corresponde a la Policía entendemos que la tramitación de los expedientes sancionadores por incumplimiento de horario de cierres corresponde en principio a la Dirección General de Medio Ambiente del Ayuntamiento.

De acuerdo con todo ello y entendiendo que nuestras resoluciones no habían sido atendidas, procedimos a incluir el expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacando, en este caso, que sí se había recibido respuesta del Ayuntamiento de Sevilla a nuestra resolución; con ello, dimos por concluidas nuestras actuaciones en este expediente de queja.

### *2. 1. 1. 3. Otras cuestiones relacionadas con la contaminación acústica.*

Junto a los ruidos generados por la actividad hostelera, también se producen otros supuestos de contaminación acústica que tienen su origen en distintas fuentes y que motivan la presentación de quejas por parte de las personas afectadas. A veces, el problema se centra, a efectos de actuación administrativa, cuándo estamos en un asunto estrictamente jurídico privado entre particulares y cuándo deben intervenir las Administraciones Públicas.

Así, en la **queja 13/2871**, el interesado denunciaba el elevado nivel de ruidos que soporta en su vivienda, procedentes del ascensor de su bloque, y la falta de respuesta del Ayuntamiento de Benalmádena (Málaga) a sus reiteradas solicitudes de intervención municipal. Siempre según el interesado, desde el año 2003 viene soportando en su vivienda elevados niveles de ruidos procedentes de la maquinaria del ascensor de su bloque, motivo por el cual había solicitado a aquel que ejercitara las competencias que tiene en materia de protección contra el ruido.

Con tales antecedentes, la queja expuesta fue admitida a trámite e interesada la colaboración del Ayuntamiento, al que se solicitó el preceptivo informe, que nos fue debidamente remitido, en el que se comunicaba que la problemática expuesta constituía “*un tema privado y por consiguiente se le ha dado traslado de la presente a la Comunidad de Propietarios*”.

Ante este hecho, trasladamos al Ayuntamiento que entendíamos que tanto la LR, como la LGICA y el RPCAA, constituyen un marco normativo que atribuye a los municipios determinadas competencias para, en términos del artículo 1 de la LR, prevenir, vigilar y reducir la contaminación acústica, y para evitar y reducir los daños que de ésta puedan derivarse para la salud humana, los bienes o el medio ambiente. Asimismo, trasladamos que estas competencias alcanzan a todos los emisores acústicos, de titularidad pública o privada, a salvo de las excepciones previstas en el artículo 2.2 de la LR y en el artículo 2, letras a), b) y c) del RPCAA, entre las cuales cabe destacar las actividades domésticas o los comportamientos vecinales cuando el ruido producido se mantenga dentro de los límites tolerables de conformidad con las ordenanzas municipales y los usos locales.

Por tanto, conforme a lo argumentado, no cabía considerar que el ruido generado por un ascensor de un bloque de viviendas, en cuanto que actividad doméstica o

comportamiento vecinal, está en todo caso excluido del ámbito de aplicación de las normas sobre protección contra el ruido; únicamente quedaría excluido si se encuentra dentro de los reiterados límites tolerables de conformidad con las ordenanzas municipales y los usos locales. Pero para conocer este extremo, los Ayuntamientos tienen competencias para medir y evaluar.

A mayor abundamiento de lo expuesto, era preciso también tener presente la Ordenanza General de Convivencia Ciudadana y Vía Pública del Ayuntamiento, que tiene entre su objeto (artículo 1.4) «las actividades y los comportamientos de los residentes u ocupantes de edificios o terceras personas que se realicen en edificios, instalaciones o recintos de titularidad privada, siempre que estas actuaciones afecten a la estética de las edificaciones, la convivencia ciudadana y el medio, sin perjuicio de la reserva de las acciones por daños y perjuicios que puedan corresponder a los particulares perjudicados».

En concreto, los artículos 19 y siguientes de esta Ordenanza regulan el comportamiento o conducta de los ciudadanos respecto a los ruidos. Precisamente el artículo 19 establece que «la competencia para velar por la calidad sonora del medio urbano regulado por esta Ordenanza excluye los ruidos derivados de actividades comerciales e industriales, y los usos producidos a motor, que son regulados por su Ordenanza específica». Es decir, que la competencia municipal incluye la producción de ruidos en el interior de los inmuebles –así lo incluye expresamente el artículo 20 de la Ordenanza- el cual «se mantendrá dentro de los límites del respeto mutuo». Apreciábamos, de este modo, que la normativa municipal sí que contemplaba la intervención administrativa en supuestos que podrían ser de naturaleza privada.

Tanto es así que este límite del “*respeto mutuo*”, según el artículo 21 de la Ordenanza, afecta a ruidos originados por la voz humana o por la actividad directa de personas, animales, aparatos domésticos, aparatos e instrumentos musicales o acústicos, instalaciones de aire acondicionado, ventilación o refrigeración y ruidos similares. Y se añadía en dicho precepto que «el ámbito de esta limitación comprende el interior de las viviendas y los espacios comunes, así como patios, terrazas, galerías, balcones y otros espacios abiertos de los edificios». Recordemos que el supuesto objeto de este expediente de queja venía constituido por ruidos en el interior de una vivienda producidos por un ascensor común del edificio.

De acuerdo con este criterio, formulamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Benalmádena **Recordatorio** del deber legal de ejercer las competencias municipales reguladas en la LR, LGICA y RPPAA en relación con cualquier infraestructura, instalación, maquinaria o proyecto de construcción, así como en relación con las actividades de carácter público o privado, incluidas o no en el Anexo I de la LGICA, que se pretendan llevar a cabo o se realicen en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía y produzcan o sean susceptibles de producir contaminación acústica por ruidos o vibraciones, con las excepciones previstas en la normativa, incluidas las actividades domésticas o los comportamientos de los vecinos, cuando la contaminación acústica producida por aquellos no se mantenga dentro de límites tolerables de conformidad con las ordenanzas municipales y los usos locales, así como del deber legal de ejercer las competencias municipales reguladas en la Ordenanza General de Convivencia Ciudadana y Vía Pública en lo que afectara a la producción de ruido en el interior de los inmuebles.

También formulamos **Recordatorio** de los deberes legales previstos en el artículo 12 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, según el cual la competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos administrativos



que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en ésta u otras leyes y del deber legal, para el caso de que el Ayuntamiento no contara aún con una norma adaptada a la normativa vigente (pues pese a reiteradas llamadas telefónicas no había sido posible confirmar este extremo), de aprobar una Ordenanza Municipal de Protección contra la Contaminación Acústica en el marco de la LR, de la LGICA y del RPCAA; o bien de adaptar a dicho marco normativo la Ordenanza Municipal contra la emisión de ruidos y vibraciones de 1988.

Por último, formulamos **Recomendación** para que se impulsara la necesaria medición acústica, sin más demoras ni dilaciones injustificadas, solicitada por el promotor de la queja, con el fin de conocer si la contaminación acústica que sufría en su vivienda, por ruido y vibraciones del ascensor de su bloque, respetaba los límites previstos en el RPCAA y se mantenía dentro de límites tolerables de conformidad con las ordenanzas municipales y los usos locales, solicitando, si fuera necesario, la asistencia material necesaria de la Diputación Provincial de Málaga para realizar la medición acústica para el caso de que el Ayuntamiento no dispusiera de medios suficientes para ello.

Asimismo, formulamos también **Recomendación** para que se impulsara la aprobación de una nueva Ordenanza municipal contra la contaminación acústica, o para que la adaptación de la ordenanza de 1988 al marco normativo vigente, se produjera, previos los trámites legales oportunos, con la máxima celeridad posible.

En su respuesta, el Ayuntamiento nos trasladaba, entre otras cuestiones, que la promotora del edificio ya había indemnizado al interesado *“para subsanar los ruidos de los motores de los ascensores, quedando así resuelta la incidencia descrita”*, por lo que la Corporación Local consideraba que no resultaba procedente la intervención pública en un asunto de esta naturaleza, por lo que dimos traslado de esta información al interesado para que presentara las alegaciones y consideraciones que creyera oportunas.

Una vez que recibimos las mismas, entendimos que la problemática habría quedado resuelta con el ejercicio de acciones civiles contra la promotora de su vivienda. Por lo tanto, consideramos que no procedía exigir en este caso la intervención municipal por cuanto, sin perjuicio de que el Ayuntamiento también tiene competencias en la materia, el interesado había optado en su momento por la vía jurídico privada para la resolución de este asunto, vía en la que -según parecía desprenderse- se había obtenido el resarcimiento necesario para darle una solución al problema de ruidos del ascensor al haberse acreditado, suponemos, deficiencias constructivas en materia de aislamiento contra ruidos.

Una problemática similar es la que planteaba el interesado de la **queja 12/2317**, que nos exponía que desde Mayo de 2011 venía denunciando ante el Ayuntamiento de su localidad, Lahiguera (Jaén), las molestias, por ruidos y vibraciones, que le provocaba la puerta del garaje del inmueble en el que residía, cuyo conjunto, motor y puerta flotante estaba anclados en el forjado (techo planta baja) del bajo izquierda (frente a fachada) del edificio. Siempre según el interesado, durante la apertura y/o cierre de la misma, ésta transmite vibraciones a la estructura y ruido aéreo que se percibía en toda la vivienda de la primera planta, y en mayor grado en el dormitorio de su hija de 10 años, perturbando el descanso, estudio y ocio de la niña, hasta tal punto que ésta, durante las horas de descanso nocturno, se despertaba con sobresalto, debido al ruido repentino, continuo (en intensidad o en tono) y de impacto que la apertura y/o cierre de la citada puerta ocasionaba.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento de Lahiguera, éste nos comunicó, entre otras cuestiones, que la puerta en cuestión era la que se instala normalmente, que no se apreciaba en su funcionamiento ninguna disfuncionalidad y que se accionaba de forma

automática, por lo que no tenía ninguna manipulación que pudiera ocasionar movimiento incontrolado.

Trasladamos al Ayuntamiento nuestras consideraciones sobre esta cuestión, pues de conformidad con lo previsto en el art. 50.1 del ya derogado Decreto 326/2003, de 25 de Noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica en Andalucía, «Las denuncias que se formulen por incumplimiento de las normas de calidad y prevención acústica darán lugar a la apertura de las diligencias correspondientes, con la realización de la correspondiente inspección medioambiental, con el fin de comprobar la veracidad de los hechos denunciados y, si es necesario, a la incoación de un expediente sancionador al responsable, notificándose a los denunciantes la iniciación o no del mismo, así como la resolución que recaiga, en su caso».

Dicha inspección ambiental consistía, a tenor de lo dispuesto en los artículos 48 y 49 del citado Decreto, en la realización de una inspección acústica por medio de la cual poder determinar si los niveles sonoros registrados superan o no los límites máximos fijados por la normativa de aplicación.

El Decreto 326/2003 fue derogado por el vigente RPCAA y se modifica el Decreto 357/2010, de 3 de Agosto de 2010, que aprueba el Reglamento para la Protección de la Calidad del Cielo Nocturno frente a la contaminación lumínica y el establecimiento de medidas de ahorro y eficiencia energética. Pues bien, según lo dispuesto en el art. 55 RPCAA «Las denuncias que se formulen por incumplimiento de las normas de calidad y prevención acústica darán lugar a la apertura de las diligencias correspondientes, con la realización de la inspección medioambiental, con el fin de comprobar la veracidad de los hechos denunciados y, si es necesario, a la incoación de un procedimiento sancionador a la persona responsable, notificándose a las personas denunciantes la iniciación o no del mismo, así como la resolución que recaiga, en su caso».

Tales inspecciones medioambientales deben ser efectuadas con los medios humanos y materiales necesarios y además, la valoración de los índices acústicos se determinará únicamente mediante mediciones, sin perjuicio de los cálculos que sea necesario realizar a partir de estas mediciones. Todo ello, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 46 RPCAA.

No obstante lo anterior, y atendiendo a la información obrante en el expediente, que ahora tratamos, no parecía que por parte del Ayuntamiento se hubiera efectuado inspección medioambiental en la forma requerida, a pesar de las denuncias existentes sobre los ruidos producidos por la puerta del aparcamiento situado en los bajos de la vivienda del promotor de la queja y de que es el citado Ayuntamiento quien ostenta las competencias en la materia. La ausencia de tales inspecciones acústicas, a juicio de esta Institución, impedía que se pudiera determinar de manera exhaustiva el grado de afección sonora existente y las medidas que, en su caso, deberían exigirse.

Además, creíamos que en el supuesto en que hubiesen concurrido en el Ayuntamiento circunstancias personales o materiales que impidiesen la realización de tales inspecciones por técnicos municipales, éstas podrían haberse salvado interesando la actuación de entidades supramunicipales o incluso de la Delegación Territorial de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, en base a lo dispuesto en la normativa básica del régimen local y en la Orden de la Consejería de Medio Ambiente de 29 de Junio de 2004, por la que se regulan los técnicos acreditados y la actuación subsidiaria de la Consejería en materia de Contaminación Acústica.

Por todo ello, formulamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Lahiguera **Recordatorio** de los deberes normativos contenidos en los preceptos citados anteriormente, así como **Recomendación** para que, a la mayor brevedad posible, fuera efectuada una inspección acústica sobre los niveles de ruidos generados por la puerta objeto de la queja, acorde con lo dispuesto en la normativa vigente sobre protección contra la contaminación acústica. También formulamos **Recomendación** para que, una vez determinado el grado de afección sonora, se actuara conforme a las exigencias previstas en la normativa citada, velando por el cumplimiento de la misma y garantizando los derechos fundamentales de los ciudadanos que podrían verse afectados por prácticas ilícitas.

En su respuesta, el Ayuntamiento, aceptando nuestra resolución, había requerido la realización de las inspecciones oportunas, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones en esta queja.

En otras ocasiones ha sido el ruido de las denominadas “botellonas” lo que ha llevado la ciudadanía a presentar queja. Así ocurrió en la **queja 12/4920** en la que la interesada exponía, de forma textual, lo siguiente:

*"Que desde hace ya varios años, coincidiendo con la Feria y Fiestas de la Vendimia de Villanueva del Ariscal, viene organizándose una “botellona” que afecta indistintamente a los aledaños de los límites de los términos municipales de Espartinas y Villanueva del Ariscal, municipios ambos de la provincia de Sevilla, donde se sitúa mi vivienda habitual. Este año (2012) dicha “botellona” ha reunido a más de quinientas personas y a numerosos vehículos durante las madrugadas del 31 de Agosto y 1 y 2 de Septiembre. Ello ha ocasionado importantes destrozos en mi vivienda y cuantiosas agresiones personales en forma de insultos y ataques con lanzamiento de botellas, además de la reiterada obstaculización en el acceso a mi domicilio y el consiguiente daño psicológico provocado por tres madrugadas de tensiones y vigilia.*

*Tal situación, que como se ha dicho viene repitiéndose desde años atrás, se puso previamente en conocimiento del Alcalde de Villanueva del Ariscal (24 de Agosto de 2012, una semana antes de los hechos) e inmediatamente que se produjo se denunció de manera reiterada a las policías locales de Villanueva del Ariscal y Espartinas, a los servicios de emergencias (092 y 112) y a la Guardia Civil (062), sin que en ningún caso se pusieran los medios necesarios para solucionar y/o atajar el problema".*

Tras recibir los oportunos informes, manifestamos que, a nuestro juicio, los Ayuntamientos tienen plena competencia para impedir y sancionar este tipo de actividades, a tenor de lo previsto en el art. 16 de la Ley 7/2006, de 24 de Octubre, sobre potestades administrativas en materia de determinadas actividades de ocio en los espacios abiertos de los municipios de Andalucía (conocida como “Ley antibotellón”), sin perjuicio de que, en función de la situación creada, parecía muy necesaria y oportuna la presencia de los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en este caso la Guardia Civil, en el ejercicio de sus competencias en virtud de lo previsto en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de Marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Por todo ello, formulamos a las Alcaldías-Presidencias de los Ayuntamientos de Villanueva del Ariscal y Espartinas **Sugerencia** en el sentido de que, siendo más que previsible que acontecimientos como los que habían dado lugar a la tramitación de esta queja se podían llegar a repetir, con motivo de la Feria y Fiesta de la Vendimia de Villanueva del Ariscal, y a fin de evitar que los mismos se volvieran a producir con los riesgos que ello

conlleve no sólo para los participantes, sino también para los agentes de la Policía Local de los municipios afectados y agentes de la autoridad que intervengan, así como terceras personas que resulten de uno u otro modo afectados, se establezca un mecanismo de coordinación y colaboración entre las Policías Locales de los municipios de Espartinas y de Villanueva del Ariscal y la Guardia Civil a fin de evitar, con un adecuado criterio de proporcionalidad, tales hechos. Todo ello dentro del marco de los siguientes artículos:

- 103.1 de la Constitución, según el cual la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con, entre otros, el principio de eficacia.

- 51.3 y 53.1 g) y h) de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de Marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en cuya virtud, respectivamente, el cuerpo de Policía Local sólo podrá actuar en el ámbito territorial del municipio respectivo, salvo en situaciones de emergencia y previo requerimiento de las autoridades competentes; deberán ejercer sus competencias de efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las Juntas de Seguridad y deberán vigilar los espacios públicos y colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con la Policía de las Comunidades Autónomas en la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello.

- 10 de la Ley 7/1985, de 3 de Abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que establece en sus apartados 1 y 2, respectivamente, que la Administración local y las demás Administraciones públicas ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos, y que procederá la coordinación de las competencias de las entidades locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes Entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas.

Como respuesta a esta resolución, los dos Ayuntamientos nos comunicaron que se iban a reunir, junto a la Guardia Civil, para establecer mecanismos de coordinación y adoptar los acuerdos necesarios para evitar que se vuelvan a producir hechos de esta naturaleza. Con ello entendimos que se había aceptado nuestra resolución, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Otras veces, son determinadas actividades de establecimientos empresariales los que originan el ruido que motivan las quejas. Así ocurrió en la **queja 12/3409** en la que el interesado denunciaba los elevados niveles de ruido que tenía que padecer procedentes de un centro de lavado y aspirado de vehículos próximo a su vivienda, en la ciudad de Almería.

En particular, el interesado nos decía en su escrito que el establecimiento en cuestión permanecía abierto 24 horas al día, todos los días del año, que sufría molestias como consecuencia de los elevados niveles de ruido que se generan durante el proceso de lavado y aspirado de los vehículos, especialmente cuando el mismo se desarrolla en horario nocturno. Asimismo, nos contaba que los principales problemas se generaban cuando los clientes del establecimiento sacuden sus alfombras mediante un proceso de golpeo contra unas infraestructuras metálicas, cuando ponen música a un volumen excesivo y cuando el agua a presión impacta contra la carrocería de los vehículos. Finalmente, nos decía que en diversas ocasiones había puesto los hechos en conocimiento del Ayuntamiento pero que éste no había solventado el problema.

Tras admitir a trámite la queja e interesar el preceptivo informe, hasta transcurridos 11 meses no recibimos la respuesta del Ayuntamiento de Almería, que nos remitía copia del expediente tramitado por la Gerencia Municipal de Urbanismo a raíz de las denuncias del interesado, comprensivo de todas las actuaciones realizadas. De todos los antecedentes de la queja se desprendía que el origen de los ruidos nos llevaba a la conclusión de que la problemática denunciada por el promotor de la queja tenía su origen, fundamentalmente, en un uso inadecuado que muchos usuarios de este centro de lavado hacían de sus instalaciones, limpiando sus vehículos en horas nocturnas y/o de descanso con la música a un alto volumen, o sacudiendo sus alfombrillas golpeándolas contra elementos metálicos, generando igualmente ruidos. La solución a esta problemática, por tanto, podría venir –una vez determinado el régimen horario al que este establecimiento estaba autorizado- por la limitación del horario de apertura, en caso de que estuviera autorizada su apertura para 24 horas, con objeto de garantizar un número de horas de cierre en el que no se pudiera acceder a las instalaciones.

De acuerdo con ello y con la valoración que realizamos de los hechos, formulamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Almería **Recomendación** para que, a la vista de la comprobación por parte de la Policía Local de los elevados niveles de ruido procedentes del centro de lavado y aspirado de vehículos objeto de esta queja, generados por los usuarios del mismo, se adoptaran las medidas correspondientes con objeto de:

1. Verificar que la actividad del establecimiento objeto de esta queja contaba con la preceptiva licencia y que se desarrollaba con plena conformidad a la calificación ambiental otorgada en su momento, así como que estuviera en funcionamiento todas las medidas correctoras que, en su caso, se impusieran en su momento.

2. Ello no obstante, en caso de que se apreciara que la actividad no contaba con la pertinente licencia, o no se acomodaba a lo autorizado, que se procediera en consecuencia, conforme a las disposiciones de la LGICA y el Decreto 297/1995, de Calificación Ambiental de Andalucía.

3. En caso de verificarse la plena adecuación de la actividad a la Calificación Ambiental concedida y de sus medidas correctoras, que se comprobara si el entorno actual de este establecimiento hacía aconsejable la revisión de dicha Calificación, previos trámites legales oportunos, con objeto de acomodar el desarrollo de la actividad y la utilización que hacían los usuarios a la normativa sobre protección de la contaminación acústica (LR, RPCAA y Ordenanza municipal sobre protección del medio ambiente contra ruido y vibraciones).

4. Que se realizara la medición acústica que garantizara que la actividad, en condiciones de uso normal, no sobrepasaba los límites de ruido legalmente permitidos, conforme a la normativa vigente sobre protección acústica y conforme a los criterios técnicos fijados por la Gerencia Municipal de Urbanismo.

5. En todo caso, que se analizara el horario de apertura autorizado para este establecimiento y que se valorara si la solución a la problemática de ruidos, que había quedado patente tras la comprobación de la Policía Local, pudiera venir dada, previos los trámites legales oportunos, por la obligación de cierre a determinadas horas nocturnas y/o en determinados días, en cuyo caso podía adoptarse alguna de las medidas previstas en las ya citadas LR y, especialmente, en el RPCAA. Ello, para el caso de que el horario autorizado fuera el de 24 horas, todos los días del año.

6. Que se adoptaran las medidas oportunas, incoando el correspondiente expediente administrativo sancionador y, en su caso, las medidas provisionales que fueran procedentes, para el supuesto de que se comprobara que el establecimiento en cuestión tuviera autorizado un horario más restrictivo al que permanecía abierto.

Creíamos que ésta era la única forma de hacer compatible el ejercicio de una actividad mercantil con el respeto a los derechos que pudieran verse vulnerados como consecuencia de elevados niveles de contaminación acústica, que son, según reiterada jurisprudencia, el derecho a la intimidad personal y familiar, el derecho a la inviolabilidad del domicilio, el derecho a la salud y el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona.

A la vista del contenido del escrito que nos remitió el Ayuntamiento de Almería, entendimos que sólo parcialmente se habría dado cumplimiento a las recomendaciones formuladas, toda vez que no nos permitió tener la certeza de que se hubiera verificado, en la forma y medios que exigía la normativa, si los ruidos que se producían como consecuencia de la actividad que desarrollaban los clientes superaban los límites establecidos en horario normal.

Por último, destacamos también la **queja 11/4779**, en la que una ciudadana del municipio almeriense de Garrucha denunciaba las molestias que venía sufriendo como consecuencia de los elevados niveles de ruido generados por una banda de música que diariamente ensayaba, hasta las 23 horas, a poca distancia de su vivienda. Siempre según la interesada, había intentado lograr una solución amistosa al conflicto comentándolo, en primera instancia, con la dirección de la citada banda y, en segunda, con el Ayuntamiento, pero tales intentos habían resultado infructuosos y las molestias se seguían sucediendo.

En el curso de nuestra actividad supervisora, esta Institución constató que desde hace tiempo en numerosos municipios andaluces se vienen generando controversias como consecuencia de las protestas de algunos vecinos por los elevados niveles de ruido generados por bandas de música durante sus ensayos.

A este respecto, nos parece importante reseñar que la existencia de tales bandas de música, no sólo forma parte de la tradición cultural de nuestros municipios, sino que constituye, además, un mecanismo de gran utilidad para el fomento de nuestras tradiciones y para el desarrollo cultural y musical de la ciudadanía. Todo ello, sin olvidar el especial papel que estas agrupaciones musicales desempeñan en relación con los más jóvenes, para los que suponen la posibilidad de acceder a una oferta de ocio que se presenta como alternativa a las actualmente imperantes en la sociedad, excesivamente centradas en el consumo de alcohol.

En este sentido, conviene recordar que el artículo 33 de nuestro Estatuto de Autonomía consagra como derecho de la ciudadanía «el acceso a la cultura, al disfrute de los bienes patrimoniales, artísticos y paisajísticos de Andalucía, al desarrollo de sus capacidades creativas individuales y colectivas».

Asimismo, el citado Estatuto, en su artículo 37.1.18 declara como principio rector de las políticas públicas la conservación y puesta en valor del patrimonio cultural, histórico y artístico de Andalucía. Cualquier actuación tendente a fomentar y preservar las bandas de música, como manifestación de la cultura popular andaluza y forma de ocio, merece nuestro apoyo y nuestro más decidido aliento.

No obstante lo anterior, el respeto de tales derechos y el cumplimiento de tal principio rector no debería suponer necesariamente una afección negativa para otro derecho también reconocido en el Estatuto de Autonomía, como es el derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y saludable, así como a disfrutar de la necesaria paz y sosiego en la intimidad del domicilio familiar.

Por ello, esta Institución tiene la plena convicción de que pueden resultar perfectamente compatibles el derecho a la intimidad personal y familiar y a disfrutar del medio ambiente, que invoca la parte promotora de la queja, con el derecho al desarrollo de las capacidades creativas y al acceso y disfrute de la cultura, que simbolizaba la actividad de la banda de música.

De acuerdo con estas consideraciones, formulamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Garrucha **Recordatorio** de los deberes normativos contenidos en los preceptos citados anteriormente, así como **Recomendación** que concretamos en lo siguiente:

- Llevar a cabo, a la mayor brevedad posible, las labores de vigilancia e inspección previstas en el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica en Andalucía, a los efectos de poder constatar si los niveles de ruidos generados por la banda de música durante sus ensayos resultaran adecuados con la normativa vigente.

- En su caso, adoptar cuantas medidas resultaran oportunas para encontrar una solución que posibilite compatibilizar el derecho a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio de la parte afectada, con el derecho a la promoción de la música, la cultura y las tradiciones populares, que simboliza la banda de música.

- En su caso, instar la redacción de instrumentos normativos a través de los cuales regular el desarrollo de este tipo de prácticas, al objeto de poder compatibilizar en el futuro los derechos aparentemente enfrentados.

Consideramos que actuando en la forma que propugnábamos se lograría una mayor adecuación de la actuación administrativa a los principios de eficacia y de sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, previstos en el artículo 103 CE. Asimismo, se garantizaría el respeto de los derechos constitucionales y estatutarios que considerábamos afectados.

La respuesta que nos remitió la Corporación Municipal indicaba, textualmente, lo siguiente *“Se toma conocimiento del escrito (...) y de las recomendaciones del mismo en el sentido de hacer compatible la realización de actividades de interés social con el legítimo derecho de los ciudadanos al descanso y la tranquilidad, lo que este Ayuntamiento procura realizar en todo caso, con independencia de las posibles discrepancias que existan en momentos o actividades concretas”*.

Por ello, interesamos del Ayuntamiento que nos concretara las medidas que tenía previsto adoptar, contestándonos, por último, que carecía de equipos de medición acústica, por lo que no podía medir las supuestas molestias causadas a la interesada, volviendo a ratificarse en que la distancia entre el lugar de ensayo de la banda y los vecinos más próximos era la suficiente para considerar, decía textualmente el Ayuntamiento, *“no se considere esta denuncia –presentada a título individual- como suficientemente fundamentada”*.

Entendimos, por tanto, que el Ayuntamiento de Garrucha no había aceptado nuestra resolución, por lo que procedimos a incluir la queja en el presente Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacando esta falta de aceptación de nuestra resolución.

## 2. 1. 2. Sanidad y salubridad ambiental.

Los problemas de salubridad y olores que generan los contenedores de basura son objeto de queja en todos los ejercicios. A veces, el fundamento de los mismos es más que justificado por las deficiencias que se presentan en la recogida de las basuras o por la ubicación de los mismos, enormemente cercanos a ventanas situadas en las plantas bajas de los edificios, etc. Otras veces el motivo es la mera disconformidad con la cercanía al domicilio del reclamante de la instalación de recogida, situación ésta que, en ocasiones, no tiene otra alternativa pues si se traslada el contenedor de ubicación perjudicará a otro domicilio y no se vería resuelto el problema.

En el supuesto de la **queja 12/3962**, la interesada nos exponía que en las inmediaciones de su vivienda se habían colocado dos contenedores pero que el incumplimiento reiterado de las normas vigentes para el depósito de residuos en dichos contenedores y la falta de limpieza de los mismos y del entorno afectaban a la salubridad de la zona. En su caso concreto, sus hijos, que padecían diversas patologías pulmonares, necesitaban la correcta ventilación de su vivienda, pero ello no era posible debido a la falta de salubridad y olores del entorno de los contenedores. Había solicitado al Ayuntamiento de Carrión de los Céspedes (Sevilla) y a la Mancomunidad del Guadalquivir el cambio de ubicación de los contenedores y que, tras evacuar informe el Distrito Sanitario del Aljarafe (en el que se dejaba constancia de las malas condiciones de salubridad de la zona) se acordó la retirada de los mismos, pero tras diversas presiones vecinales, los contenedores habían vuelto al sitio originario, agravando de nuevo los problemas de salud de los menores.

Tras recibir el oportuno informe, formulamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Carrión de los Céspedes y a la Presidencia de la Mancomunidad del Guadalquivir **Recomendación** consistente en la necesidad de localizar un nuevo emplazamiento para los contenedores identificados por la parte promotora de la queja que resultara apto técnicamente, así como para valorar la posibilidad de implementar nuevas soluciones técnicas para la instalación de contenedores de residuos en zonas de uso residencial, que permitieran minimizar la incidencia estética y ambiental de los mismos.

También formulamos **Recomendación** para que se intensificaran las labores de concienciación ciudadana, vigilancia, inspección, control y, en su caso, sanción respecto al adecuado depósito de residuos.

Consideramos que actuando en la forma que propugnamos se lograría una mayor adecuación de la actuación administrativa a los principios de eficacia y de sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, previstos en el artículo 103 de la Constitución. Asimismo, se lograría garantizar en mejor medida los derechos de la ciudadanía que estimamos afectados.

El Ayuntamiento nos comunicó que se había solicitado un estudio comprensivo de la disposición de los contenedores en el municipio, junto con un cambio en el momento, aunque la respuesta concreta a nuestra resolución nos iba a llegar a través de la Mancomunidad. En su respuesta, ésta nos comunicó lo siguiente:

*“No comparte el dicente con esa Defensoría que la solución resida en buscar un nuevo emplazamiento de los contenedores que, como señala el*



*mismo servicio autonómico, no comportan un riesgo para la salud de los menores, siendo el resto de las consideraciones señaladas predicables de cualquier otro contenedor y comportamiento vecinal, si bien vista las alegaciones formuladas parece más apropiado intensificar las actividades de limpieza para evitar las acumulaciones de residuos y suciedad en sus proximidades, que es la opción adoptada por la Mancomunidad y aconsejada por el repetido servicio.*

*III.- No obstante lo anterior, la Mancomunidad del Guadalquivir viene implantando en su zona de actuación un sistema de recogida bilateral mono operador que en breve será aplicado al municipio de Carrión de los Céspedes. Este sistema, por sus peculiaridades, propicia la agrupación de contenedores, lo que dará lugar, posiblemente, a la sustitución del contenedor objeto de la reclamación junto con otros de la zona por uno del nuevo sistema, modificando su actual ubicación”.*

A la vista de lo anterior, y sin perjuicio de que la problemática objeto de esta queja pudiera quedar solventada en el futuro, entendimos que la discrepancia que mostraba la Mancomunidad respecto de nuestra resolución impedía que consideráramos que se aceptaba el contenido de la misma, aunque, como no podía ser menos, respetábamos esta discrepancia si bien la resolución de esta Institución se había formulado en aras a garantizar, en la mejor medida posible, los derechos de la ciudadanía que se consideraban afectados y, en cualquier caso, confiábamos en que la solución que parece ser la definitiva (con el nuevo sistema de recogida de basura) pudiera implementarse lo antes posible. Con ello, dimos por concluidas nuestras actuaciones en esta queja pues consideramos que no eran precisas actuaciones adicionales por nuestra parte.

En el supuesto de la **queja 11/5473**, el interesado, en síntesis, relataba que había denunciado al Ayuntamiento de Sevilla que una vecina de su inmueble vertía orines y desperdicios de animales en la calle, que los agentes de la Policía Local constataron posteriormente. Tras esta denuncia, el interesado indicaba que, desde entonces, no había vuelto a saber nada más del expediente que tramitó el Ayuntamiento sobre esta cuestión.

Tras admitir a trámite la queja y observar que se habían producido disfuncionalidades en la coordinación entre los distintos servicios formulamos, a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla **Recordatorio** de deberes legales, así como **Recomendación** consistente en la necesidad de corregir, a la mayor brevedad posible, las disfunciones aludidas, puestas de manifiesto en esta queja, afectantes al Departamento de Gestión de Sanciones de la Agencia Tributaria de Sevilla, así como al objeto de que a la mayor brevedad posible se informara a la parte promotora de la queja de lo ocurrido respecto de la denuncia presentada en su momento por él y por la Policía Local de Sevilla, en relación con los vertidos realizados por una vecina.

Considerábamos que actuando en la forma que propugnábamos se lograría una mayor adecuación de la actuación administrativa a los principios de eficacia y de sometimiento pleno a la ley y al Derecho, previstos en el artículo 103 de la Constitución. Asimismo, creíamos que se lograría garantizar en mejor medida el derecho a la buena administración, contenido en el artículo 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Finalmente, ante la descoordinada tramitación del expediente de denuncia formulado, que se había confundido con otro que nada tenía que ver con el fondo del asunto, manifestamos a la citada Alcaldía-Presidencia que, con más sorpresa si cabe, había que decir que el boletín de denuncia formulado por los agentes por “*verter aguas fecales desde la terraza hasta la vivienda inferior causando manchas y olores*” –que dio origen a

esta queja- era el mismo boletín que dio lugar a la incoación del expediente contra la misma denunciada, por “*abandonar vehículos fuera de uso*” y que culminó con la imposición de una multa de 150 euros. Es decir, se había tramitado un expediente sancionador por abandono de vehículos en la vía pública partiendo de un boletín de denuncia en el que el hecho denunciado era el de verter aguas fecales desde la terraza hasta la vivienda inferior, causando manchas y olores.

A la vista de todo ello y ante la descoordinación que se había observado en la tramitación del expediente y desconocimiento de lo que debería ser un funcionamiento eficaz y al servicio de la ciudadanía por parte del Ayuntamiento, consideramos que no se había aceptado la resolución dictada por esta Institución, pues había sido imposible alcanzar el fin que se pretendía con la tramitación de esta queja, que no era otro que conocer el curso que se había dado a la denuncia formulada por el interesado y por la propia Policía Local, resultando que, a aquellas fechas, más de año y medio después de iniciarse la queja, se desconocía completamente. Por ello, procedimos a incluir la presente queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, haciendo constar expresamente que se han tenido que seguir ante ese Ayuntamiento un número de trámites muy superior al habitual en orden a la tramitación de la queja y, singularmente, por parte de la Agencia Tributaria de Sevilla y LIPASAM, que con diferentes disfuncionalidades que constan en el expediente, han impedido que el ciudadano promotor de la queja hubiera podido conocer qué había pasado con su denuncia.

Otro ejemplo de pasividad municipal lo podemos encontrar en la **queja 12/4635** que tramitamos por la denuncia de una vecina de Almonte (Huelva) por la instalación, según ella sin licencia municipal, de una actividad de picadero en un solar colindante a su vivienda en la Aldea del Rocío. Del informe recibido del Ayuntamiento dimos traslado a la interesada con objeto de que presentara las alegaciones y consideraciones que creyera oportunas al mismo.

Tras la valoración de los hechos y con toda la información recibida, una vez más verificamos la ausencia de una respuesta proporcional por parte del citado Ayuntamiento al ejercicio de una actividad no continuada como era la que motivaba la queja, por lo que formulamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Almonte **Recordatorio** del deber legal de observar lo establecido en los arts. 9.1, 103.1 de la CE, 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y art. 3.1 de la Ley 30/92, de 26 de Noviembre de el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. (LRJAPC).

Esto, por cuanto entendimos que el Ayuntamiento no estaba asumiendo las obligaciones que le correspondían en aras a ejercer la tutela del derecho a un medio ambiente adecuado de acuerdo con su legislación de desarrollo. Esto, con la consecuencia de que se estaba infringiendo lo establecido en el art. 12.1 LRJAPAC, que determina que «la competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos que la tengan atribuida como propias».

En suma, se trataba de una competencia de cuyo no ejercicio son responsables, con todas sus consecuencias, los titulares de los órganos o las personas adscritas a estos que tengan atribuidas las correspondientes funciones dentro del Ayuntamiento de acuerdo con la legislación aplicable. En todo caso, de la pasividad ante el ejercicio de una actividad de la que se tiene pleno conocimiento que se viene desarrollando, sin al parecer, la preceptiva calificación ambiental y la licencia urbanística, entendemos que son responsables los titulares de los órganos que tienen atribuida la competencia para otorgar tales autorizaciones.

Ello, sin perjuicio de las responsabilidades que se puedan derivar del personal que, en su caso, no ejercite las funciones con la diligencia, responsabilidad e imparcialidad exigible para llevar a cabo, eficientemente, las tareas que tiene atribuidas.

También formulamos **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido del art. 41 en relación con el apdo. 13.22 del Anexo 1 y el art. 42 LGICA, así como del deber legal de observar el art. 169 y siguientes de la LOUA debiendo adoptar, si efectivamente se trataba de una actividad que se ejercía sin la preceptiva licencia urbanística, las medidas previstas en los arts. 191 y ss de esta Ley.

Por último, formulamos **Recomendación** para que la Alcaldía-Presidencia diera las instrucciones oportunas para que se abriera, con carácter urgente, una investigación a fin de determinar la causa por la que, durante 13 años, según los datos que poseíamos, hubiera estado funcionando sin licencia urbanística ni calificación ambiental el espacio destinado a doma de caballo y/o picadero, en el que constaban construidos 18 boxes, colindante con la vivienda y, en definitiva, el uso residencial de la interesada, adoptando, si hubiera lugar a ello, las medidas oportunas a fin de determinar la responsabilidad de quienes debiendo de velar por la legalidad ambiental y sanitaria no lo habían hecho incumpliendo con ello, presuntamente, las obligaciones inherentes al puesto que desempeñan en el Ayuntamiento. También formulamos **Recomendación** para que la Alcaldía, o el órgano que correspondiera dentro de el Ayuntamiento, diera las instrucciones oportunas para adoptar las medidas que contempla tanto la LGICA como la LOUA cuando se posee un inmueble con unas instalaciones y se ejerce una actividad como la que nos ocupaba sin las preceptivas autorizaciones.

Como respuesta, el Ayuntamiento de Almonte nos daba cuenta de las peculiaridades de la Aldea del Rocío y nos indicaba que las instalaciones denunciadas, con excepción de una de las vistas, eran adecuadas desde un punto de vista sanitario y que ante esta singularidad tenían previsto regular a través de Ordenanza encauzar la presencia, socialmente aceptada, de equinos y establecer un límite máximo de unidades de ganado en cada finca urbana y una vez aprobada, determinar si en la finca denunciada se produce una concentración superior de equinos o se ejercía la actividad de doma o picadero, para entonces adoptar las medidas que se consideraran oportunas.

A la vista de ello y teniendo en cuenta que nuestra resolución iba dirigida al Ayuntamiento, como persona jurídica que le da continuidad en el tiempo a la responsabilidad en la gestión administrativa de sus competencias, para que adoptara, con la normativa entonces en vigor, cuando se comenzaron a denunciar los hechos y entonces, en 2013, cuando continuaban produciéndose tales hechos, las medidas administrativas que se consideraran oportunas para respetar y hacer respetar la Ley como corresponde a un Estado de Derecho (art.1.1 CE) cabría considerar que nuestra resolución no había sido aceptada. Esto lo decíamos a fin de que cesara con ello una actitud de pasividad absoluta ante las flagrantes y conocidas ilegalidades en las que sistemáticamente había venido incurriendo el denunciado según se desprendía de los hechos y documentos, no desmentidos, que aparecían en el expediente.

Por tanto, y sin perjuicio de que nos pareciera loable y necesaria la aprobación de una Ordenanza que contemplara esta problemática (Ordenanza que, en todo caso, debía respetar la jerarquía normativa de las leyes sectoriales que son de aplicación a la cuestión que nos ocupa, entre otras, la LOUA y la LGICA y sus normas de desarrollo), no percibimos una voluntad clara por parte de los responsables municipales de actuar en el sentido indicado sino, antes al contrario, diferir posibles actuaciones futuras a la aprobación de una nueva Norma que, en su caso, se aprobaría. Por ello, entendimos que no se había aceptado

nuestra resolución por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones en la queja procediendo a su inclusión en Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

La interesada de la **queja 13/3655**, residente en Jerez de la Frontera (Cádiz), nos exponía que no estaba de acuerdo con la nueva ubicación que se le había dado a unos contenedores de basura de su calle, ya que se habían situado justo en la puerta de su vivienda, impidiendo así que su marido, aquejado de una enfermedad pulmonar, pudiera salir a la calle, además de generar olores desagradables que, entendía, no tenía por qué soportar.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento de la citada ciudad, éste nos trasladó el informe de la empresa Aguas de Jerez que indicaba que con fecha de 26 de Junio de 2013 *“se ha eliminado el punto de contenedores a que se hacía referencia, a pesar de no ser del todo cierto que estuviera en la puerta de su vivienda, sita en calle Almendro, mientras que los contenedores en cuestión estaban en la calle Beethoven, adyacente a la anterior”*. Con ello entendimos que el problema había quedado solucionado y dimos por concluidas nuestras actuaciones en la citada queja.

También el interesado de la **queja 13/4621**, presidente de una comunidad de propietarios de un inmueble de Sevilla, mostraba su disconformidad con la reubicación de 4 contenedores de basura que habían situado a la puerta del inmueble y que estaban antes situados en un lugar en el que, siempre según el interesado, no molestaban por no tener cerca edificaciones. Se había dirigido a LIPASAM, empresa dependiente del Ayuntamiento de Sevilla, mostrando su disconformidad, pero no había obtenido respuesta alguna de la citada empresa.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento de Sevilla, éste nos trasladó informe de LIPASAM en los siguientes términos:

*“Analizada la petición y consideradas las circunstancias que concurren, le indicamos, que el citado cambio vino determinado por la aplicación de la actual “Normativa de Seguridad Vial”, ya que al estar los contenedores ubicados en el acerado opuesto a las viviendas, obligábamos a los usuarios a cruzar la calzada para depositar los residuos, arriesgando su seguridad, al no tener próximo pasos de peatones, lo que generaba una problemática aún mayor en la zona.*

*No obstante, y aunque la ubicación actual es adecuada, y cumple con las especificaciones técnicas, en relación con la instalación de mobiliario urbano de limpieza, le informamos que, en atención a su solicitud, se está tramitando con el Distrito Municipal Este, Alcosa, Torreblanca, la señalización de un paso peatonal en la Avenida de República de China esquina Yakarta, lo que permitirá que la seguridad de los usuarios no estuviese comprometida, con lo que podremos desplazar en próximas fechas estas ubicaciones a la zona solicitada, estando siempre éstas próximas a pasos de peatones, para evitar los problemas generados por la seguridad vial”*.

Consideramos, por tanto, que el asunto estaba en vías de solución y dimos por concluidas nuestras actuaciones en esta queja.

El interesado de la **queja 13/2592** nos exponía que el distrito municipal de Campanillas, de Málaga, tenía, todos los años, un problema de malos olores y plagas de moscas provenientes de un vertedero, conocido como Los Ruices, que se construyó en la sierra de Los Asperones, colindante con las barriadas de Huertecilla Mañas y Colmenarejo

(que eran las más afectadas) pero que también afectaba a otras como el distrito Puerto de la Torre, Piedra Horadada o Puertosol. Continuaba el interesado denunciando, de forma textual, lo siguiente:

*“Desde hace años se viene denunciando esta situación que, siendo cierto del ámbito semirural de este entorno y la presencia de explotaciones agropecuarias, es debido a la falta de adopción de medidas por parte del Vertedero de la ciudad de Málaga.*

*Se han realizado todo tipo de comunicaciones sin que hasta la fecha se hayan adoptado medidas para mitigar la situación que padecen miles de familias de este Distrito de la ciudad de Málaga”.*

Esta situación la venían denunciando los vecinos desde el año 2004 ya fuera personalmente, a través de las comunidades de propietarios de los inmuebles a los que afectaban o, por ejemplo, dentro del Consejo Territorial de Participación Ciudadana de la Junta de Distrito Campanillas, de 21 de Enero de 2013, en el que se trató esta problemática.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento de Málaga, éste nos remitió el informe de LIMASA, empresa encargada de la limpieza de la ciudad, en el que se nos indicaba que en Junio de 2013 habían mantenido diversos contactos con los representantes vecinales de la zona, así como visitas a las instalaciones del vertedero, explicándoles los procesos que se realizan en el citado vertedero. En estas visitas y reuniones se les había explicado que se iban a acometer obras para la captación y desgasificación de las zonas fuera de explotación del vaso del vertido y el posterior tratamiento del biogás en antorcha, al objeto de minimizar las molestias que sufrían.

Dado que esta actuación ya se estaba ejecutando, consideraban que a principios del mes de Julio de 2013 ya iba a estar operativa y se iba a ir ampliando conforme avanzara la explotación del vertedero, instalándose nuevos pozos de captación, estaciones de regulación y medición, tuberías de transporte y equipos de desgasificación.

En cuanto a la presencia de moscas, se había podido constatar, en estas visitas, que no existía relación entre esta presencia y el centro ambiental, sino que podían estar relacionadas con otras actividades o condiciones del año.

Dimos traslado de esta información al interesado para que nos remitiera sus alegaciones, pero no obtuvimos respuesta del mismo por lo que entendimos que no consideraba necesarias nuevas actuaciones y dimos por concluidas nuestras actuaciones en la queja.

## 2. 1. 3. Contaminación de residuos urbanos.

### 2. 1. 3. 1. Recogida de pilas y baterías de uso doméstico.

Esta Institución consideró oportuno abrir de oficio la **queja 13/1776** en la que nos interesamos por los problemas relacionados con los graves efectos contaminantes que poseen las baterías que son arrojadas a lugares inadecuados para su depósito y posterior recogida. La situación reviste una singular gravedad cuando las pilas, especialmente las de tamaño reducido (denominadas pilas de botón), con bastante frecuencia son arrojadas a la basura mezcladas con residuos orgánicos o en lugares inadecuados con bastante riesgo de contaminación.

Se trata de un problema recurrente por cuanto, aunque se publican infinidad de noticias relativas al mismo, se encuentra muy lejos de estar solucionado. Es verdad que la población cada vez tiene más información y conciencia de los efectos contaminantes de estos residuos, pero también lo es que esa concienciación no es compartida por toda la población y que muchas veces la inexistencia de suficientes “*facilidades*” para fomentar una actitud colaboradora y responsable para que estos residuos peligrosos sean depositados en la forma y lugares adecuados, no ayudan a la consecución de este objetivo.

Ante estos hechos no basta únicamente con tomar en consideración que en determinados comercios y lugares ya existen estos depósitos, por lo que quien lo desea puede dejar las pilas en los mismos, sino que es necesario valorar si los recursos que actualmente se ofrecen para esta finalidad son suficientes, si están ubicados en los lugares adecuados y, sobre todo, qué podemos hacer para ser más eficientes para alcanzar los objetivos del Plan de Prevención y Gestión de Residuos Peligrosos de Andalucía.

El marco jurídico de esta actuación se sitúa en la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de Noviembre de 2008, denominada Directiva Marco, y de acuerdo con ella en su trasposición a nuestro Ordenamiento Jurídico interno llevada a cabo por la Ley 22/2011, de 28 de Julio, de Residuos y Suelos Contaminados (BOE núm. 181, de 29 de Julio de 2011, en lo sucesivo LRSC) y el Real Decreto 106/2008, de 1 de Febrero, sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos (BOE núm. 37, de 12 de Febrero de 2008, en lo sucesivo RDPAGA). El objetivo último de la mencionada normativa comunitaria es transformar la Unión Europea en una “sociedad del reciclado”.

Por todo ello, nos hemos dirigido al Ayuntamiento de Granada para conocer su posición sobre la gestión de los residuos de pilas y acumuladores que tienen la consideración de “*residuos domésticos*” de acuerdo con la definición incluida en el art. 3.b LRSC, en la medida en que su depósito incontrolado e inadecuado puede poner en peligro la salud humana y/o dañar el medio ambiente, en los términos del art. 7 LRSC. En este sentido, es preciso tener muy en cuenta que la actuación preventiva destinada a garantizar una adecuada gestión de la recogida de estos residuos tiene el carácter de prioritario dentro de la jerarquía establecida en el art. 8 LRSC.

Se trataría de valorar si se están adoptando las medidas necesarias para poder alcanzar los objetivos del Decreto 7/2012, de 17 de Enero, por el que se aprueba el Plan de Prevención y Gestión de Residuos Peligrosos de Andalucía 2012-2020 (BOJA núm. 28, de 10 de Febrero de 2012) y, de manera singular, los objetivos cuantitativos de gestión que ya figuraban en el ya mencionado RDPAGA.

En concreto, queríamos conocer los medios que se vienen utilizando para el depósito y la recogida de pilas y acumuladores de uso doméstico en la ciudad de Granada, el porcentaje aproximado de estos residuos que se recogen, según los datos que poseen, sobre el total de tales residuos, una vez que las personas usuarias deciden deshacerse de estos y las medidas que, a juicio del Ayuntamiento, ya sea por parte del Estado, de la Comunidad Autónoma o de la Administraciones Locales, se podrían adoptar para mejorar la recogida de estos residuos.

Tras recibir el informe del Ayuntamiento de Granada, concretamente de la Concejalía de Medio Ambiente, Salud y Mantenimiento, se nos indicaba que compartía nuestra preocupación por la adecuada gestión de los residuos de pilas y acumuladores. Nos informaban, en este sentido, que el Ayuntamiento viene realizando diversas tareas de concienciación y colaboración ciudadana (Agenda 21 Escolar, página web, prensa) para

conseguir una gestión responsable de los residuos, informando de la necesidad de entregar y depositar adecuadamente estos residuos. El Ayuntamiento disponía de una red de 47 contenedores de pilas ubicados en la vía pública, así como otros 40 situados en centros de enseñanza, centros cívicos, oficinas, etc., aunque su objetivo era conseguir 240 contenedores en total, uno por cada 1.000 habitantes.

También había repartido entre los comercios pequeños contenedores de cartón, que son recogidos de forma gratuita por el servicio municipal de recogida de residuos, INAGRA. Los vecinos pueden, además, entregarlos en los puntos limpios de la ciudad o en los Ecoparques municipal y móvil. Asimismo, se nos informaba que en el año pasado se habían recogido 10 Tm. de pilas, cantidad que se vería incrementada aquel año con la implementación del actual sistema municipal de recogida.

En cuanto a las propuestas, los servicios municipales insistían en la necesidad de marcaje de la totalidad de las pilas y acumuladores, no sólo en el envoltorio -quedando claro el destino que ha de tener cada una de ellas- así como en la necesidad de establecer algún sistema que permita su separación en caso de llegar a las plantas de tratamiento mezclados con otros residuos domésticos. Finalmente, nos decían que la gestión del residuo estaba encomendada a terceros, por lo que no realizaban el informe anual que establece el art. 18 del Real Decreto 106/2008, de 1 de Febrero.

A la vista de esta respuesta, dimos por concluidas nuestras actuaciones, sin perjuicio de iniciar, más adelante, una nueva queja de oficio para dirigirnos a los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes y a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio para enviar un cuestionario sobre este asunto y poder sacar las conclusiones oportunas.

#### *2. 1. 3. 2. Recogida de aceites de uso doméstico.*

También abrimos de oficio la **queja 13/5016** para conocer los motivos que habían llevado al Ayuntamiento de Sevilla a retirar todos los contenedores de recogida de aceite doméstico usado al entender que si la empresa que tenía adjudicada la prestación de este servicio no funcionaba adecuadamente se adoptara la decisión de convocar un nuevo concurso para su adjudicación, pero no podíamos entender que se dejara a toda la ciudad de Sevilla con la única posibilidad de depositar aceites domésticos usados en los puntos limpios existentes en la ciudad. Tras dirigirnos al citado Ayuntamiento y recibir su respuesta, resultaba que:

1. La empresa concesionaria del servicio había incumplido reiteradamente el convenio firmado en su día con el Ayuntamiento de Sevilla en cuestiones de singular gravedad, como son no informar de la cesión del convenio a una segunda empresa o la colocación de contenedores de forma incontrolada por la ciudad, sin autorización de LIPASAM.

2. Como consecuencia de tales incumplimientos, el 6 de Marzo de 2012 fue resuelto el convenio y se decidió retirar los contenedores y sólo dejar a disposición de la ciudadanía los cuatro puntos limpios como lugares a los que desplazarse para depositar los residuos de aceites domésticos.

3. En tercer lugar, se nos informaba del contenido del contrato que se tenía previsto licitar y que abarcaba una serie de objetivos en lo que concernía a la “*recogida selectiva de aceites vegetales usados municipales, domésticos, no peligrosos*”. Asimismo, se nos daba cuenta de los sistemas de los que iban a estar dotados los contenedores para

garantizar un servicio más eficiente, tanto en limpieza como en mantenimiento, recogida y traslado a los depósitos. Por otro lado, se nos informaba también de las cautelas y medidas de inspección y seguimiento que se iban a realizar para garantizar la buena prestación del servicio.

Finalmente, se nos daba cuenta de la situación en la que se encontraba la tramitación del expediente de contratación, del que se derivaba que en un corto plazo de tiempo el contrato iba a ser adjudicado.

Por todo ello, trasladamos al Ayuntamiento de Sevilla nuestras consideraciones, pues entendimos plenamente justificado que se decidiera dejar sin efecto el convenio firmado con la empresa; es más, entendíamos que ante el flagrante incumplimiento del convenio, lo que procedería, y procede, era exigir las responsabilidades que se derivaran de un incumplimiento tan grave como el que se mencionaba en el informe si, de acuerdo con la naturaleza jurídica del convenio, ello era procedente.

2. Consideramos, asimismo, que era necesario adjudicar a otro contratista la prestación del mencionado servicio, incluyendo en el pliego de prescripciones técnicas una serie de exigencias que evitaran que estos hechos se repitieran, siendo así que el problema, a corto plazo, estaba en vías de solución.

3. Consideramos que, no obstante ello, desde que se resolvía el convenio, en Marzo de 2012, procediéndose a la retirada de los contenedores, hasta que se firmara el contrato de adjudicación, previsto inicialmente para Octubre de 2013, la ciudad de Sevilla, con más de 700.000 habitantes, sólo había tenido habilitado para depositar estos residuos los 4 puntos limpios existentes.

En consecuencia, al mismo tiempo que valorábamos positivamente que se tuviera previsto mejorar la prestación de este servicio, procediéndose a la selección del contratista que resultara adjudicatario, a la vista de todo ello formulamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla **Sugerencia** con objeto de que se estudiara la exigencia de responsabilidades al anterior adjudicatario ante el claro y reiterado incumplimiento de las condiciones previstas en el convenio firmado en su día si, tal y como hemos comentado, la naturaleza jurídica del convenio lo permitiera. También formulamos **Sugerencia** para que, en el supuesto de que la empresa adjudicataria de prestación a este servicio incumpliera las condiciones del contrato una vez fuera firmado y sin perjuicio de exigirle las responsabilidades a que hubiera lugar, de acuerdo con el pliego de condiciones aprobado, se adoptaran las medidas necesarias para evitar en un futuro dejar a la ciudad sin contenedores de recogida de estos aceites, tal y como había ocurrido en este caso en el que, por espacio de 18 meses, se había limitado extraordinariamente la posibilidad de que los usuarios depositaran estos residuos en lugares adecuados pues es evidente que la existencia de cuatro puntos limpios en la ciudad es notoriamente insuficiente para atender a este objetivo ambiental, tal y como lo demostraba el propio pliego de prescripciones técnicas del contrato, en el que se preveía, sin perjuicio de la existencia de estos puntos limpios, la instalación de hasta 2.000 contenedores para atender este servicio.

Esto con la consecuencia de que el daño ambiental ya causado por haber dejado, durante este tiempo, a la ciudad de Sevilla con sólo estos cuatro puntos de recogida de aceites vegetales usados ya se había producido.

Como respuesta a esta resolución, el Ayuntamiento de Sevilla, a través del informe de LIPASAM, nos comunicó, en relación con la primera sugerencia, que iban a estudiar la posibilidad de emprender acciones legales por daños y perjuicios contra la



empresa a la que se le concedió en su momento este servicio, aunque se encontraban con dos cuestiones que lo dificultaba: el convenio firmado en su día que era, a su juicio, bastante permisivo y tuitivo con el prestador del servicio, así como una presumible insolvencia económica de la empresa entonces adjudicataria del servicio de recogida de aceite doméstico usado.

En cuanto a la segunda sugerencia, estaban de acuerdo en que la ciudadanía no debía padecer las eventuales incidencias e incumplimientos que provocaban una resolución anticipada del contrato; por ello, los nuevos pliegos de condiciones multiplicaban por cuatro el número de contenedores en la vía pública y establecían diversas cautelas como obligación de seguir prestando el servicio hasta la adjudicación efectiva a un nuevo prestador del mismo, prevenciones en materia de cesión y subcontratación, una fianza definitiva al adjudicatario o las cláusulas y causas de resolución anticipada del contrato. Todo ello unido a la intención de establecer un protocolo técnico paralelo que garantizara a la ciudadanía la continuidad del servicio ante cualquier incidencia significativa que pudiera ocurrir.

También nos informaban que la recogida de residuos de aceite doméstico usado mediante contenedores en la vía pública representa una mejora sobre la forma habitual de recogida de este tipo de residuos, pues en la mayoría de las grandes ciudades, como Madrid, Barcelona, Valencia, Málaga o Zaragoza, el servicio se sigue prestando sólo en los puntos limpios de cada ciudad.

Con ello, entendimos que se había aceptado el contenido de nuestra resolución, por lo que dimos por finalizada nuestra intervención en esta queja de oficio.

#### 2. 1. 4. Protección de la fauna y la flora.

Durante este ejercicio se han iniciado, o tramitado, algunas quejas relacionadas con la protección de animales, como viene siendo habitual en esta Institución. Así, en el caso de la **queja 13/791**, que abrimos de oficio, por las noticias aparecidas en diversos medios de comunicación, respecto de que, en la zona del municipio onubense de Punta Umbría, de Pinos del Mar, habían aparecido varios perros abatidos con armas de fuego, nos dirigimos tanto a la entonces Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente y al Ayuntamiento de la mencionada localidad.

A la vista de los dos informes recibidos y, especialmente, tras el análisis de la copia del expediente tramitado por el Ayuntamiento de Punta Umbría, pudimos comprobar que se habían seguido las prescripciones del artículo 8.3 del Decreto 42/2008, de 12 de Febrero, por el que se regula la tenencia de animales potencialmente peligrosos en Andalucía, que permite la autorización excepcional de batidas en caso de daños o perjuicios graves a personas, animales o bienes, por parte de perros abandonados o asilvestrados. Según la documentación del expediente que tuvimos ocasión de analizar, se verificó la existencia de daños y perjuicios graves, acompañándose incluso de fotografías y denuncias ante las autoridades.

Por ello, dimos por concluidas nuestras actuaciones al entender que no se había producido, de acuerdo con estos antecedentes, informaciones y documentos recibidos, actuación irregular por parte de las administraciones afectadas.

En cuanto a la **queja 13/1889** la presentó una asociación protectora de animales de ámbito nacional, radicada en la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, en la que mostraba su desacuerdo por la composición del Consejo Andaluz de Protección de

Animales de Compañía, organismo creado y regulado por el Decreto 525/2012 (BOJA núm. 241, de 11 de Diciembre de 2012) con funciones de asesoramiento, consulta y estudio en materia de protección y bienestar de animales de compañía.

En concreto, este Consejo Andaluz se compone, a tenor de lo establecido en el artículo 8.1 del mencionado Decreto 525/2012, por una presidencia, una vicepresidencia y una secretaría, más doce vocalías (siete representantes de la Administración Autonómica con rango al menos de director o directora general; siete representantes de los gobiernos locales andaluces y un representante del Consejo Andaluz de Colegios de Veterinarios).

*En relación con esta composición, entendía esta asociación que “resulta inadmisibile que en la estructura de este Consejo no se encuentren representadas las asociaciones que defienden los intereses de los animales en un momento en el cual en nuestra sociedad, y como consecuencia del desarrollo ético, social y cultural, se manifiesta una cada vez más importante sensibilidad tendente hacia el respeto y la consideración moral y ética hacia los animales merecedores de consideración y respeto”.*

Consideraban que en otros Consejos análogos creados en Andalucía, como son los casos del Consejo Andaluz de la Biodiversidad o del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, se cuenta con participación de los colectivos afectados o de colectivos que velan por los derechos que se tratan de proteger.

*Por último, consideraban en la queja “que esta deliberada omisión de representación de los colectivos animalistas en el Consejo Andaluz de Protección de Animales de Compañía, habida cuenta de las funciones que éste tiene reglamentariamente atribuidas, implica un menoscabo de los principios constitucionales derivados del derecho de participación ciudadana en los asuntos públicos y del derecho de audiencia de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones reglamentarias”.*

De acuerdo con todo lo expuesto, solicitaban la modificación del Decreto 525/2012 *“a fin de dar satisfacción a la necesidad de que en el seno de este Consejo se escuche la voz de los animales a través de las organizaciones y/o asociaciones de defensa de los animales, y se incorpore a su composición la representación de los colectivos y asociaciones de defensa de los animales”.*

La Viceconsejería de Justicia e Interior, que es la Consejería en la que está radicado el Consejo Andaluz de Protección de Animales de Compañía, nos trasladó que el citado Consejo se había configurado como un órgano de coordinación administrativa, asesoramiento interno, consulta y estudio en materia de protección y bienestar de animales de compañía, cuya finalidad principal es promover la colaboración entre la Administración de la Junta de Andalucía y los municipios andaluces, para el desarrollo de una eficaz gestión de todas las actuaciones de las mismas en dicha materia. Todo ello con la finalidad de hacer efectivos los principios que rigen las relaciones interadministrativas del artículo 8 de la Ley 9/2007, de 22 de Octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, así como de los contenidos en la Ley 11/2003, de 24 de Noviembre, de Protección de los Animales.

Asimismo, nos informaban que durante la elaboración del Decreto 525/2012, que crea y regula el Consejo Andaluz de Protección de Animales de Compañía, se había concedido audiencia a las organizaciones que están relacionadas con la protección y bienestar de los animales de compañía. No obstante, trataban de aclarar, el citado Consejo, como órgano de asesoramiento y estudio, contemplaba la posibilidad de invitar a sus reuniones, tanto del Pleno como de la Comisión Permanente, a cuantas personas expertas y

entidades dedicadas a los animales de compañía se consideraran oportunos, para que pudieran mostrar su opinión sobre los asuntos que así lo requiriesen.

Por nuestra parte, después de hacer una valoración sobre la conveniencia de que este tipo de asociaciones estén presentes en el citado Consejo, concluíamos manifestando que no tiene sentido que el Consejo Andaluz de Protección de Animales de Compañía cuente con 12 vocalías (además de la Presidencia y la Vicepresidencia), de las cuales 11 sean representantes del gobierno autonómico y de los gobiernos locales andaluces y uno sea representante del Consejo Andaluz de Colegios de Veterinarios, sin que se cuente, como miembros de pleno derecho de este Consejo, con representantes de asociaciones vinculadas a la defensa y protección de los animales.

Entendimos, por otra parte, que la posibilidad de ser invitados a las reuniones del Consejo, o de proponer temas para su debate, pero desde una posición externa y ajena a la composición del propio Consejo, no colmaba el derecho a la participación pública que preconizan la Constitución, el Estatuto de Autonomía y las leyes. Es más, considerábamos que por la propia configuración del Consejo Andaluz de Protección de Animales de Compañía, como órgano de asesoramiento interno, debía reforzarse la presencia de aquellas entidades y personas que tenían como principal labor, ya sea profesional, ya sea a título de voluntariado, la protección y defensa de los animales, pues se les presume un mayor grado de formación al respecto y, sobre todo, un mayor grado de concienciación en esta materia, que sin duda redundarían en un mayor provecho con vistas a mejorar la situación de los animales, con propuestas, con estudios, con experiencia acumulada, etc; es verdad que en su configuración actual el Consejo Andaluz de Protección de Animales de Compañía es un órgano de mera participación administrativa, por lo que al no ser Administraciones los entes protectores de animales, no tendrían cabida en el mismo; pero creíamos que ello, precisamente, era uno de los aspectos que sería conveniente modificar, habida cuenta la finalidad que se le atribuye al Consejo Andaluz de Protección de Animales de Compañía en el artículo 1 del Decreto 525/2012.

Por todo ello, formulamos a la Consejería de Justicia e Interior **Sugerencia** para que, previos trámites legales oportunos, se modifique el Decreto 525/2012, de 27 de Noviembre, con objeto de que se configure el Consejo Andaluz de Protección de Animales de Compañía como órgano de participación en el que tengan cabida no sólo las Administraciones Públicas u otros entes de carácter público, sino también las entidades sin fin de lucro, públicas o privadas, legalmente constituidas, que tengan como finalidad principal la protección y defensa de los animales y el respeto a sus derechos, haciendo posible su participación como miembros de pleno derecho y en número que se considere adecuado. Creíamos que, de esta forma, se daba cumplimiento pleno al mandato participativo que la Constitución y el Estatuto encomiendan a los poderes públicos en la conformación de los organismos.

A la fecha de cierre de este Informe Anual no habíamos obtenido la respuesta de la citada Viceconsejería.

#### 2. 1. 5. Protección ambiental del territorio.

En relación con la protección ambiental, en sentido amplio del territorio, tramitamos varias quejas, de las que a continuación destacamos dos.

En primer lugar, mencionaremos la **queja 13/5034**, que abrimos de oficio cuando, con motivo del reciente conflicto originado por los bloques de hormigón que se han arrojado al mar desde Gibraltar, con el objetivo, al parecer, de ganar terreno y, en su día,

ejecutar un enorme proyecto urbanístico, tuvimos conocimiento, gracias a las denuncias realizadas por un colectivo conservacionista, que durante varios días habían entrado camiones cargados de arena, procedentes, al parecer, de las dunas de Valdevaqueros, en Gibraltar, cuando las autorizaciones otorgadas para retirar las arenas que habían ocupado la carretera A-2325 y lugares aledaños parecer ser que estaban condicionadas a que se destinara esta arena a la regeneración de unas playas del término municipal de Tarifa. Se trataba de unos hechos que estaban siendo investigados por la Fiscalía por si, presuntamente, se hubiera podido cometer alguna actuación delictiva.

De acuerdo con ello y dado que ya se estaba actuando en vía judicial, abrimos una actuación de oficio no para investigar las posibles responsabilidades que se pudieran derivar por el destino que, finalmente, se había dado a la arena y si se habían respetado los permisos o autorizaciones concedidas, sino centrada en conocer las actuaciones que habían realizado, o debieron llevar a cabo, las Administraciones con competencia en este ámbito para garantizar que la extracción de la arena de la Duna de Valdevaqueros tuviera por destino el previsto en la Resolución de 5 de Julio de 2013, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, sobre la evaluación de impacto ambiental del proyecto Retirada de arenas de la duna de Valdevaqueros y aporte en playas adyacentes, términos municipales de Tarifa, Algeciras y Los Barrios (BOE 171, de 18 de Julio de 2013).

En este sentido, es preciso recordar que en esta Resolución se preveía una retirada aproximada de arena de 55.000 m<sup>2</sup> de arena y que sería transportada en camiones a distintas playas adyacentes. Según constaba en la citada Resolución, el Ayuntamiento de Tarifa habría solicitado que la arena que se retirara *“de la duna de Valdevaqueros se aporte en las playas de la Peña y en el tramo comprendido entre las playas de Los Lances Norte y Valdevaqueros, al pertenecer estas playas propuestas a la misma unidad fisiográfica en la que se encuentra el sistema dunar objeto de retirada de materiales”*. Tras el análisis del expediente, el Ministerio valoró cuales debían ser las playas en las que se realizarían estos aportes de arena, considerando *“Prioridad, para la selección de lugares para el vertido de las arenas de las playas incluidas dentro de la misma unidad fisiográfica, es decir, las playas de La Peña, Los Lances o Valdevaqueros”*. Asimismo, en el proyecto mencionado, en lo que se refería a esta resolución, se decía, de manera expresa, que *“la aportación a las playas se realizará en coordinación con los responsables municipales de las playas, minimizando las interferencias con los servicios de temporada”*. Finalmente, constaba también el compromiso de incluir *“las prescripciones realizadas por la Delegación Territorial de Cádiz de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente de la Junta de Andalucía en su informe”*.

Sin embargo, pese a tales cautelas y la necesaria coordinación entre las Administraciones Públicas, lo cierto es que había sido una asociación ecologista la que había denunciado, como decimos, la entrada de camiones transportando arena desde la duna de Valdevaqueros en Gibraltar, violándose, de ser ciertos estos hechos, la resolución de 5 de Julio de 2013 mencionada.

Por todo ello, nos dirigimos al Ayuntamiento de Tarifa y a la Delegación Territorial de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente de Cádiz para conocer, en síntesis, las medidas adoptadas, o que se debieron adoptar, para evitar tales hechos. Ello, lógicamente, sin perjuicio de las competencias que corresponden a la Administración General del Estado cuyo ámbito competencial de supervisión no nos corresponde.

A la fecha de cierre de este Informe Anual continuamos actuaciones con ambos organismos, pues aún no habíamos completado toda la información para dar por concluidas nuestra intervención.

Por otro lado, esta Institución ha mostrado siempre una gran preocupación por los incendios forestales. Por ello, abrimos de oficio la **queja 12/5664** tras los diversos incendios que ocurrieron en el verano de 2012, algunos de ellos de gran envergadura no sólo desde el punto de vista ambiental sino también por los considerables daños personales ocasionados. De igual modo, nos causa gran inquietud los efectos negativos que la actual crisis económica pudiera provocar también en este asunto, precisamente como consecuencia de las limitaciones presupuestarias para atender no ya las labores de extinción, sino las de prevención que, a nuestro juicio, revisten si cabe mayor importancia. Por ello, nos dirigimos a la, entonces, Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente con objeto de conocer, en especial, diversas cuestiones sobre el asunto expuesto.

Como respuesta, la Viceconsejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente nos ha suministrado la siguiente información:

- Evolución del número, origen (causas de los incendios) y envergadura de los incendios forestales registrados en los últimos años. En este punto, nos informaban que en la página web de la Consejería se incluían las estadísticas de los últimos diez años sobre control y extinción de los incendios forestales en Andalucía.

- Evolución en la inversión realizada en actividades de prevención de incendios forestales.

Respecto a este dato, nos ofrecían la inversión anual en montes públicos desde el año 2007 (120.609.756,02 euros) a 2013 (125.407.566,91 euros), así como la gráfica de la evolución, por años y provincias, en montes públicos.

- Actividades de reforestación o recuperación de espacios forestales calcinados que hayan sido, o vayan a ser, desarrolladas a raíz de los incendios forestales habidos en los últimos años.

La superficie forestal afectada por incendios desde el año 2008 a 2011 ha sido de 17.732 has (tanto públicas como privadas). Se han acometido trabajos de restauración en todas ellas, si bien sólo ha sido necesario realizar tareas de reforestación en un total de 5.470 has, indicándonos a continuación las principales actuaciones llevadas a cabo entre 2009 y 2012 en las zonas afectadas por incendios: Almería, incendio de Turre-Mojácar (2009); en Cádiz, incendio de Roche (2006); en Granada, incendio de Sierra Nevada (2005); en Huelva, incendios de Moguer (2005), Riotinto (2004), Niebla (2007); en Jaén, incendios de Jódar (2009), Las Palomas (2011), Cazorla (2005), Aldeaquemada (2004) y Catena (2009); en la provincia de Málaga, incendios de Cararabonela (2009), Mijas (2011), Pujerra (2012) y Coín (2012).

- Por último, nos daban cuenta de las principales iniciativas de concienciación ciudadana que se estaban llevando a cabo para evitar la producción de incendios forestales, dirigidas tanto a la prevención de incendios como a incentivar la participación ciudadana para comunicar indicios de un incendio forestal. Con ello, dimos por concluidas nuestras actuaciones en esta queja.

#### 2. 1. 6. Vertido de aguas residuales urbanas: Vertido Cero.

Durante 2013, hemos tramitado diversas quejas relacionadas con la depuración de los vertidos urbanos, ante los retrasos y disfuncionalidades que se están produciendo en el programa de ejecución de las estaciones de depuración de aguas residuales (EDAR)

declaradas de interés de la Comunidad Autónoma y que han adquirido un protagonismo especial.

La cuestión de la depuración de los vertidos de aguas urbanas es una cuestión por la que, prácticamente desde su inicio, esta Institución se ha interesado, tanto en la tramitación de quejas de oficio como a instancia de parte.

Preocupación que se hacía más relevante cuando la contaminación afecta a espacios protegidos o de gran relevancia ambiental. Un claro ejemplo de esta preocupación es el hecho de que el primer Informe Especial que esta Institución elevó al Parlamento de Andalucía fue el del *Estado Sanitario y Ambiental de las Playas Andaluzas*, en Diciembre de 1991. En la actualidad, nadie duda de la necesidad de que las aguas que vierten las infraestructuras urbanas deben someterse a un proceso completo de depuración, pero es que, además, debe cumplirse con la Directiva 2000/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de Octubre de 2000, por la que se estableció un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas con la finalidad de prevenir y reducir su contaminación, fomentar un uso sostenible y otros fines de interés general relacionados con la protección del medio acuático, mejorar la situación de los ecosistemas acuáticos, etc. Todo ello con un objetivo global o de conjunto en la fecha límite de 2015, lo que no es posible sin una planificación y programación calendarizada y presupuestada, que cuente con una financiación suficiente.

Se trataría, en definitiva, de conseguir, en una fecha tan cercana como el año 2015, unas infraestructuras que puedan garantizar el “*buen estado de las masas de agua existentes*”.

El incumplimiento de este objetivo, además de provocar un retraso en la ejecución de políticas efectivas para proteger el derecho constitucional y autonómico a un medio ambiente adecuado, dará lugar, en principio, salvo que se establezcan prórrogas de plazo, a la imposición de sanciones a los estados miembros y situarán a los Ayuntamientos en una posición muy complicada, pues aquellos que no depuren sus aguas pueden ser objeto de sanción por la autoridad de la cuenca hidrográfica.

A nadie se le oculta que la competencia que, desde un punto de vista jurídico formal, ostentan los Ayuntamientos no supone que puedan asumir el coste de ejecución de las EDAR y demás infraestructuras sanitarias, que desbordan, especialmente en época de crisis, la posibilidad real de ejecutar éstas.

Esta realidad conocida llevó a que la propia Comunidad Autónoma declarara algunas de estas infraestructuras de interés de la Comunidad, asumiendo su financiación, sin perjuicio de establecer un canon con esta finalidad, que recaudan los Ayuntamientos y que, en una cuantía similar a la recaudada, debe destinarse a realizar obras de esta naturaleza.

La información de que disponemos apunta a que no va a ser posible conseguir ese objetivo en la fecha mencionada, pero desde esta Institución, durante 2013 y, sobre todo 2014, se hará un seguimiento, tanto general de las previsiones y ejecución de las infraestructuras previstas, como puntual respecto de aquellas que motiven la presentación de quejas individuales o que aconsejen, a nuestro juicio, una intervención de oficio.

En la actualidad, diferentes quejas de esta naturaleza se encuentran en tramitación y podemos citar, como ejemplos, las siguientes:

En el caso de la paralización de las obras de la **queja 13/2602**, se dirigió a nosotros el presidente de una asociación andaluza de empresas especializadas en la construcción y consultoría dedicadas a las obras públicas (en la que se agrupan más de 300 empresas de construcción e ingeniería) y en la que nos relataba, en síntesis, que la Ley 9/2010, de 30 de Julio, de Aguas para Andalucía, en su título sobre Régimen Económico Financiero, establece diferentes cánones, como tributos aplicables en la Comunidad Autónoma. Entre ellos figuran el Canon de mejora de infraestructuras hidráulicas de depuración de interés para la Comunidad Autónoma (arts. 79 a 90) y el Canon de mejora de infraestructuras hidráulicas competencia de las Entidades Locales (arts. 91 a 96), cuyos ingresos quedan afectados a la financiación de las referidas infraestructuras. Los ciudadanos andaluces vienen abonando tales cánones, pero, a juicio de esta asociación, se desconoce a qué se está dedicando la recaudación obtenida gracias a ellos.

El primero, de competencia autonómica, está destinado a sufragar la construcción de infraestructuras de depuración y saneamiento de aguas, necesarias en este momento en la Comunidad Autónoma. La recaudación de este canon, que consideraban que podían ser varios millones de euros -supuso el aumento del 7 % en el recibo del agua-, es incompatible con la paralización generalizada de la construcción de las infraestructuras hidráulicas y cuando la asociación había acudido a los responsables públicos para conocer el destino de estas cantidades, no les habían "*podido dar una indicación clara sobre el destino al que se está dirigiendo esta recaudación*".

Esta situación es un grave daño tanto para las empresas de obra pública, que ven amenazadas su supervivencia ante la parálisis de las inversiones públicas, como de la sociedad en general, pues se está negando un servicio básico a la población, no asegurando la disponibilidad de la red de saneamiento y abastecimiento de Andalucía ni el cumplimiento de la normativa comunitaria, pues el canon nace como transposición de la citada Directiva 2000/60/CE, con el objetivo de sufragar la construcción de infraestructuras de depuración y saneamiento de aguas.

Además, consideraban que la propia Administración Autonómica viene incumpliendo los acuerdos adoptados por ella misma para el desarrollo de esta Ley, pues la Disposición Adicional Segunda confería un plazo de dos meses para que el Consejo de Gobierno aprobara la declaración para la construcción de las infraestructuras necesarias para la consecución de los objetivos de calidad de las aguas previstos en la citada Directiva 2000/60/CE. Aunque el Acuerdo fue adoptado el 26 de Octubre de 2010, en el que se declaraban 300 actuaciones, todas estas infraestructuras, a fecha de hoy, están paralizadas, lo que impide el cumplimiento de la Directiva a pesar de que los ciudadanos andaluces vienen sufragando el coste de las mismas a través de sus recibos de agua: el canon se está cobrando, pero las infraestructuras no se están construyendo.

A esta queja acumulamos la **queja 13/5663** que recibimos posteriormente por parte de una asociación andaluza de empresas de ingeniería dedicadas a la consultoría de obra pública y en la que su presidente también denunciaba la situación en que se encuentran estas empresas por el retraso en la depuración de aguas residuales urbanas en Andalucía. En su queja, nos exponían los argumentos principales que convierten a esta materia en un asunto de extrema importancia:

*"1. Muy probable incumplimiento de la legislación ambiental vigente relativa al objetivo de lograr la depuración de las aguas residuales de carácter urbano en Andalucía para el año 2015.*

2. Sanciones económicas de la Unión Europea a la Junta de Andalucía por incumplimiento de las directivas. En la situación actual, se estima en 38 millones de euros/año que pagaremos los ciudadanos andaluces.

3. 300 obras hidráulicas, declaradas de Interés Autonómico en Octubre de 2010, pendientes de ejecución.

4. Cientos de millones de euros de fondos FEDER de la Unión Europea de carácter finalista que se perderán por inejecución presupuestaria.

5. Recaudación acumulada del canon de mejora andaluz, impuesto finalista ambiental afecto al diseño, construcción, explotación y mejora de éstas infraestructuras, que supera los 100 millones de euros y que no se ha invertido aún.

6. Creación de miles de puestos de trabajo en todo el territorio de Andalucía.

7. Mejora de la calidad de agua en nuestros ríos y nuestro medio ambiente”.

Respecto al cobro concreto de este canon, la ciudadanía muestra su rechazo cuando comprueba que se le cobra el canon, pero no se realiza la depuración de las aguas. Así, en la **queja 13/1956**, la interesada, residente en el municipio gaditano de Algeciras, nos exponía que en el recibo del consumo de agua correspondiente al cuarto trimestre del año 2012 aparecían cuatro conceptos de depuración de aguas, conceptos cuyos importes casi duplicaban la factura del consumo de agua. En este caso, la interesada lo que denunciaba era lo siguiente:

*“Mi domicilio se encuentra en una zona donde no se depuran las aguas residuales, ya que mis aguas fecales van directamente al Arroyo Cachón, éste vierte sus aguas al río Palmones. Por consiguiente considero un abuso que se me pretenda cobrar un servicio que no se me está prestando (...) Esta afirmación que les estoy realizando es fácilmente comprobable en las fotografías que les adjunto, en la cual se puede ver sin ningún tipo de duda que las aguas residuales fecales, que generan las viviendas de Los Pinos, donde está mi vivienda, se vierten directamente al arroyo Cachón y éste vierte al río Palmones y no pasan por la depuradora”.*

También el interesado de la **queja 13/2721** mostraba su rechazo al cobro de este canon de depuración de aguas pues en la zona en la que residía (Valle del Genal) varios municipios *“(por no decir todos) del Valle del Genal, donde no existe ni una sola depuradora. Este importe se cobra a todos los vecinos, los cuales ya estando agraviados con otros andaluces por estar viviendo en una de las zonas que cuentan con menos infraestructuras, menos servicios, más aislados, etc, nos cobran un importe por un servicio que no disponemos”.*

Por último, podemos citar diversos ejemplos de quejas por la ejecución concreta de estas infraestructuras. La **queja 13/4453** la abrimos de oficio cuando conocimos, a través de los medios de comunicación, que 13 depuradoras de aguas residuales, cuya construcción estaba prevista para el año 2010 en la provincia de Córdoba, no habían sido ejecutadas y cuya construcción tenían carácter prioritario dentro de las 29 que son precisas ejecutar para el año 2015.



También abrimos de oficio la **queja 13/5506** cuando conocimos que la Estación Depuradora de Aguas Residuales de Úbeda (Jaén), cuya construcción tenía que haberse iniciado en 2010, no se ha construido, pese a que con motivo del cobro del recibo de agua se viene exigiendo a los usuarios el pago del canon para financiar la mencionada depuradora. Se trata de una estación de gran importancia pues permitiría, en su día, la recogida y tratamiento de las aguas residuales tanto de uso doméstico como los industriales y pluviales del municipio, haciendo posible su reutilización una vez depurada.

El problema no son sólo los retrasos que se están produciendo en la ejecución de esta infraestructura, imprescindible para garantizar la sostenibilidad del ciclo del agua, sino que, además, al verter aguas residuales sin depurar, este municipio estaría siendo multado, al parecer, por vertidos incontrolados, siempre según las noticias a las que tuvo acceso esta Institución.

La **queja 13/4542** la presentó el Ayuntamiento de Doña Mencía (Córdoba) trasladándonos la proposición conjunta de dos grupos municipales, que aprobó el Pleno Municipal de 24 de Junio de 2013, en relación con la necesidad de acometer obras de reparación y restitución de la Estación Depuradora de Aguas Residuales (EDAR) de la localidad. De acuerdo con la citada proposición conjunta, la construcción de la EDAR de Doña Mencía *“que entró en funcionamiento en periodo de pruebas en el mes de Julio de 2008- es fruto del convenio suscrito en Junio de 2004 entre la Consejería de Medio Ambiente y la Diputación Provincial de Córdoba, en virtud del cual, entre otros compromisos asumidos, se iban a financiar y construir 43 depuradoras de esa provincia aun pendientes”*.

Pues bien, tras el funcionamiento de la EDAR de Doña Mencía durante el periodo de pruebas, el 31 de Marzo de 2009 fue recepcionada la instalación por EGMASA, quien a su vez la cedió a la Diputación Provincial de Córdoba a través de EMPROACSA, entidad que asumiría su explotación y conservación de acuerdo con el convenio de colaboración antes mencionado. Desde el día 31 de Marzo comenzaba un periodo de garantía de dos años.

Sin embargo, casi desde el principio, la EDAR de Doña Mencía había presentado problemas en la red de colectores, los cuales tienen que conducir las aguas residuales para su tratamiento y depuración a la propia estación. Además, las fuertes lluvias del año 2010 habrían contribuido a deteriorar aun más los colectores en distintos tramos, y a imposibilitar que las aguas residuales lleguen hasta la estación. Al parecer, desde el Ayuntamiento de Doña Mencía se habían trasladado estas circunstancias a EMPROACSA, que había realizado dos memorias técnicas de los daños, llegando incluso a presentar al, entonces, Ministerio de Política Territorial una solicitud de subvención, que fue denegada en su momento.

Posteriormente, ya en Agosto de 2011, se elaboró un informe del arquitecto municipal de la localidad, que fue remitido a la Diputación Provincial de Córdoba y a la Delegación Provincial de Medio Ambiente, en el que se proponía la necesidad de acometer obras de reparación, llegándose a producir reuniones entre estas Administraciones, si bien tales obras no llegaron a ejecutarse por falta de presupuesto.

El resultado, en aquellos momentos, era que la EDAR de Doña Mencía seguía, y sigue, sin funcionar, al no haberse reparado los tramos de colector. En consecuencia, no se depuran las aguas residuales del municipio, lo que da lugar a varias consideraciones, tales como que se haya llevado a cabo una importantísima inversión pública para que no tenga uso efectivo, que no se cumplan con los fines medioambientales pretendidos, que se

impongan multas por aguas residuales sin depurar (en este concepto EMPROACSA habría pagado 987.000 euros desde 2008 a 2012), etc.

Como agravante de esta situación, decía el texto de la proposición municipal aprobada, ninguna Administración asume las competencias para el arreglo completo del colector, puesto que tanto la Consejería competente en materia de medio ambiente como la Diputación Provincial no han alcanzado ningún acuerdo para poner en funcionamiento la Comisión de Seguimiento de las depuradoras. Del mismo modo, se han dejado pasar los dos años de garantía de las obras de la EDAR sin que se hayan exigido responsabilidades por vicios y deficiencias en la ejecución de la obra.

No obstante todo lo anterior, parecía que la Diputación Provincial de Córdoba estaría dispuesta a acometer obras de reparación en uno de los tramos del colector, siempre que la Consejería de Medio Ambiente interviniera en el resto del trazado. Por su parte, la Consejería habría argumentado que no tiene competencias para intervenir en el colector afectado.

En definitiva, pese a la concurrencia de diferentes Administraciones desde la fase de proyecto y construcción de la EDAR de Doña Mencía, pese a la existencia de un convenio firmado al efecto, se constataba una situación de paralización que impide la reparación de la instalación y su efectiva puesta en funcionamiento.

También el Ayuntamiento de Vera (Almería) nos trasladaba, en la **queja 13/4638**, el acuerdo adoptado por el Pleno Municipal en el que se solicitaba la intervención de esta Institución en la problemática que tenía con el Ayuntamiento de Antas (Almería), en lo que respecta al vertido de aguas residuales sin depurar al río Antas, vertidos que, al parecer, se venían produciendo desde el 28 de Septiembre de 2012, fecha en la que, como consecuencia de unas fuertes lluvias, quedó destruida en su totalidad la EDAR de Antas, resultando que esta problemática también repercutía en la localidad de Vera.

En el primer párrafo de este acuerdo plenario, de 30 de Mayo de 2013, al punto séptimo del orden del día, se decía lo siguiente: *“El día 28 de Septiembre de 2012 se produjeron unas graves inundaciones que provocaron el desbordamiento del río Antas, produciéndose una gran cantidad de pérdidas de infraestructuras y lo que más lamentamos la pérdida de vidas humanas. Pero ahora lo más urgente es solucionar el problema de la falta de depuradora en el Municipio de Antas, que fue destruida en su totalidad, desde el primer día las aguas residuales de más de 3.000 vecinos y los polígonos industriales van directamente al cauce del Río Antas, sin ningún tratamiento”*.

Del debate promovido para la adopción de este acuerdo se desprendían algunos acontecimientos relativos a las gestiones que se habrían llevado a cabo entre el Ayuntamiento de Antas y la, entonces, Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, para tratar de dar solución a esta problemática. Así, según se decía, el día 25 de Enero de 2013 se habría producido una reunión entre el Ayuntamiento de Antas, el Secretario General de Medio Ambiente de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, el Delegado Territorial de dicha Consejería y los representantes de la mercantil GALASA, en los que de forma provisional se habría acordado adoptar una serie de soluciones a modo de medidas urgentes con objeto de realizar una mínima depuración que evitara los vertidos de aguas residuales no tratadas al río. Asimismo, en dicha reunión también se habría acordado que la Consejería agilizaría en lo posible los trámites para la construcción de una nueva EDAR, una vez que el Ayuntamiento de Antas pusiera a disposición autonómica los terrenos necesarios para ello.

Sin embargo, seguía el texto que recibimos del Ayuntamiento de Vera, el Ayuntamiento de Antas no habría atendido su compromiso de poner a disposición de la Junta de Andalucía los terrenos en los que ubicar la nueva EDAR, lo que estaría impidiendo que los técnicos de la Consejería pudieran avanzar en los trabajos de redacción del convenio a suscribir. Después, se habrían producido posteriores gestiones, explicadas en los siguientes términos: *“se vuelven a reunir con la Consejería, lo hacen con la Directora General de Infraestructuras, y le plantean que las actuaciones provisionales son muy costosas y que no pueden asumirlas; la Consejería vuelve a mandar a los técnicos para que estudien una solución provisional de mínimos, más barata y se propone una actuación de 167.000 euros, frente a los más de 500.000 euros, valorados por GALASA. Finalmente, la Dirección General envía en este mes de Mayo, un requerimiento al Ayuntamiento de Antas, indicándole cuáles son las actuaciones provisionales y recordándole que las competencias en materia de saneamiento y depuración son municipales, y que para poder continuar con el proyecto de la nueva EDAR, deben de poner a disposición los terrenos, de los cuales aun no se dispone para poder realizar los trámites de la actuación, ni tan siquiera, para efectuar los trabajos de geotecnia para la elaboración del proyecto. En resumidas cuentas, que es el Ayuntamiento de Antas, el que no ha cumplido aún ninguno de los compromisos, la Consejería no puede cumplir con su compromiso de licitar la EDAR de Antas, si previamente no se le pone a disposición los terrenos necesarios para ejecutarlo y esta es la respuesta de la Consejería de Medio Ambiente”*.

Detectada la problemática, el hecho de que fuera el Ayuntamiento de Vera el que se dirigió a esta Institución determinaba que, como se dice en el texto del acuerdo plenario, *“el problema subsiste y está en Antas, pero repercute en Vera”*.

En este caso, durante la tramitación de esta queja, en la que nos dirigimos tanto al Ayuntamiento de Antas como a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, hemos conocido, finalmente, que las actuaciones provisionales para minimizar el impacto de los vertidos de aguas residuales de Antas fueron autorizadas el 11 de Septiembre de 2013 y estaban siendo ejecutadas a finales del año 2013 por la Diputación Provincial de Almería, de forma que, una vez finalizadas las obras, se podría restaurar el servicio público de depuración. Entendimos, por tanto, que el problema estaba en vías de solución y dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Por último, la **queja 13/1189** la presentó un ciudadano denunciando que en el municipio granadino de Atarfe se venían emitiendo vertidos contaminantes, como son los provenientes de aguas fecales o residuales sin depurar, pese a la obligación existente en este sentido impuesta por la normativa comunitaria, estatal y autonómica.

Asimismo, parece ser que el Ayuntamiento de Atarfe, junto con otros municipios, mediante acuerdo plenario del año 1997 y siempre según el interesado, *“delegó las competencias de cualquier índole que la legislación vigente atribuye al Ayuntamiento en lo relativo a los servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y depuración de agua residuales, así como todos los que se integran en el Ciclo Integral del Agua en el Consorcio para el Desarrollo de la Vega-Sierra Elvira, que posee carácter de Administración Pública, quien aceptó la delegación y que, desde el año 1998, presta los referidos servicios a través de una empresa de capital mixto denominada Aguas Vega Sierra Elvira, S.A., la que ostenta la condición de concesionaria del servicio, contemplándose en sus Estatutos (BOJA 34, de 28 de Julio de 1998) su objeto consistente en el abastecimiento de agua, el saneamiento y la depuración de las aguas residuales. La citada concesionaria gestiona el cobro del canon autonómico de depuración, el cual queda incorporado en las facturas bimestrales que emite sobre cobro por los servicios de suministro de agua y evacuación de saneamiento (y*

basuras), así como en concepto de vertidos”. En concreto, el interesado solicitaba que investigáramos:

*“Si el municipio de Atarfe cuenta, o no, con punto autorizado de vertido de aguas residuales por el organismo competente.*

*Si en el municipio de Atarfe existen infraestructuras de depuración de fecales y residuales con cargo al canon de vertido que se percibe o por medio de cualquier otra financiación.*

*Si pese a contarse, en su caso, con autorización de vertido, las aguas residuales, tanto las provenientes de las zonas residenciales, como de las zonas industriales, son efectivamente depuradas o, por el contrario, son vertidas sin depurar a los cauces de riego u otras zonas de esparcimiento no depurado”.*

A la fecha de cierre de este Informe Anual estamos realizando un seguimiento y/o valoración de todas estas actuaciones cuya tramitación y, en su caso, realización de las resoluciones que procedan, se llevará a término, esperamos, en 2014.

## **2. 2. Agricultura y Pesca.**

Se trata de un ámbito sectorial en el que se presentan muy pocas quejas. A continuación mencionamos algunas de las que hemos tramitado en este ejercicio.

Así, destacamos que se abrió de oficio la **queja 12/943** en relación con las convocatorias de ayudas en régimen de concurrencia competitiva, condicionadas en su otorgamiento a la existencia de fondos presupuestarios. Es decir, se trataba de ayudas que se concedían a los solicitantes hasta agotar la partida presupuestaria prevista a tal fin. En algunos casos, y después de tramitar una queja a instancia de parte, detectamos diversas malas prácticas, como, por ejemplo:

- No existía transparencia para conocer cuál era el importe exacto de la partida presupuestaria y en qué momento resultaban agotados los fondos existentes.
- No existía criterio claro de prelación para ordenar las solicitudes presentadas en el caso de insuficiencia de fondos para atender todas las peticiones recibidas.
- No se informaba a los solicitantes, con la inmediatez necesaria, del agotamiento de los fondos para evitar expectativas infundadas.
- No estaba regulada la situación en que quedaban las solicitudes que, reuniendo los requisitos exigidos, hubieran quedado fuera por agotamiento de los fondos y, en particular, faltaba regulación sobre las posibles listas de espera para casos en que finalmente no se concretara la ayuda otorgada y no estaba regulada la preferencia para ayudas de años sucesivos.

El objeto último de la queja era conocer el alcance que habría tenido el incumplimiento de la obligación de resolver expresamente y notificar cuantas solicitudes se formularan a la Administración Pública, para lo que queríamos conocer el número de solicitudes formuladas y resoluciones que se hubieran dictado en este tipo de convocatorias.

Como respuesta, la Viceconsejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente nos ha suministrado una profusa información sobre las distintas convocatorias de ayudas, incluyendo la referencia a sus bases reguladoras, procedimiento de tramitación y forma de

notificación y publicidad de su resolución, que, con carácter general, ha incorporado la tramitación telemática.

Por ello, hemos procedido a dar por concluidas nuestras actuaciones, aunque trasladamos a la Consejería que esta Institución entiende que es necesario promover cuantos esfuerzos y actuaciones sean necesarios para que, en todo momento, quede garantizado el derecho a una buena administración, que comprende el derecho de todos ante las Administraciones Públicas a participar plenamente en las decisiones que les afecten, obteniendo de ellas una información veraz, y a que sus asuntos se traten de manera objetiva e imparcial y sean resueltos en un plazo razonable.

Por otra parte, este año hemos recibido varias quejas de agricultores del municipio jiennense de Villacarrillo, que hemos acumulado a la **queja 13/2986**, por el retraso de la Dirección General de Fondos Agrarios, de la entonces Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, en resolver los recursos de reposición contra la resolución de la citada Dirección General denegando las solicitudes de derechos de ayuda de reserva nacional dentro del régimen de pago único al agricultor.

Tras dirigirnos a la citada Dirección General, poco después nos comunicó ésta que ya había resuelto estos recursos, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

El presidente de una asociación de pescadores radicada en el municipio cordobés de Rute nos exponía, en la **queja 13/5015**, que se dirigía a esta Institución porque llevaban *"casi 3 años pidiendo a la Consejería de Medio Ambiente que nos autorice poder practicar la pesca deportiva desde embarcación en las zonas autorizadas para la pesca en el embalse de Iznájar (Córdoba). Dichas embarcaciones están autorizadas totalmente para la navegación en el embalse y lo único que pedimos es poder practicar nuestro deporte igual que lo hacen los pescadores de orilla, en las zonas autorizadas para ello"*.

Al parecer, en Marzo de 2012 la entonces Delegación Provincial en Córdoba de la Consejería de Medio Ambiente les trasladó la solicitud planteada por la sociedad de pescadores a la Dirección General de Gestión del Medio Natural, al entender *"que si la navegación, con los condicionantes oportunos, se encuentra autorizada en virtud de la Resolución de 13 de Abril de 2010, de la Dirección General de Dominio Público Hidráulico de la Agencia Andaluza del Agua, podría autorizarse asimismo la pesca desde embarcación, siempre que se cumplieran unos requisitos mínimos y una serie de medidas preventivas"*. A esta queja tuvimos que acumular otras 16 que se presentaron por otras asociaciones de pescadores o personas que practican este deporte a título individual.

Tras dirigirnos a la, entonces, Dirección General de Gestión del Medio Natural, de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, la respuesta que nos llegó indicaba, en síntesis, que las competencias y usos del embalse de Iznájar corresponden a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, que es el que ostenta las competencias en usos del agua y navegación. La competencia de la Consejería sólo se refería a la gestión de la pesca deportiva, entre otras. En todo caso, sería factible y autorizable la pesca deportiva desde embarcación si la Confederación autorizaba la navegación, pero determinadas circunstancias impedían y desaconsejaban esta práctica deportiva en el embalse de Iznájar y, en concreto:

- La presencia del mejillón cebrá (*Dreissena polymorpha*), especie exótica invasora con una asombrosa capacidad de reproducción, dispersión y colonización (la Unión Internacional de la Conservación –UICN- la ha catalogado como una de las 100 especies exóticas invasoras más dañinas del mundo).

- Los efectos perniciosos provocados por esta especie agravan la situación en que se encuentra la especie autóctona Margaritifera auricularia, sobre la que se fijan los mejillones cebra, en grave peligro de extinción. A ello se une el impacto económico que provoca el mejillón cebra, como la oclusión de tuberías, los daños en motores o en instalaciones hidroeléctricas.

- La alta capacidad de propagación de la especie se debe, en gran parte, a la fijación de los ejemplares adultos en los cascos de las embarcaciones y aparejos de pesca.

Por todo ello y al objeto de evitar su dispersión y propagación, la Orden de 16 de Febrero de 2011, por la que se fijan y regulan las vedas y períodos hábiles de pesca continental en la Comunidad Autónoma de Andalucía, establece, en su disposición adicional segunda, la prohibición de pesca para todas las especies, entre otros, en el embalse de Iznájar, exceptuándose el ejercicio de la pesca deportiva en el Tramo 2 «la zona de Valdearenas desde la Playa hasta las Azuzadillas y desde la entrada de Ventorros de Valerma hasta el arroyo del cerezo», en los que se permite la pesca «desde la orilla, quedando expresamente prohibidos el uso de medios auxiliares de pesca, artefactos flotantes o sumergidos en las aguas (...) Los medios de pesca que se utilicen deberán ser desinfectados con posterioridad y siempre antes de su uso posterior en otras zonas de pesca».

Entendimos, por tanto, que con esta respuesta no eran necesarias nuevas actuaciones por nuestra parte, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones. Sin embargo, los promotores de las quejas volvieron a dirigirse a nosotros trasladándonos sus consideraciones respecto a la respuesta que había remitido la Consejería:

*“Estamos en desacuerdo con las explicaciones de la Viceconsejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, las cuales han llevado a concluir las actuaciones del Defensor del Pueblo. A continuación le expongo los motivos que motivan ese desacuerdo:*

*Las circunstancias que desaconsejan la autorización para la práctica de la pesca desde embarcación en el embalse de Iznájar (orden 16 de Febrero 2011) y que son las mismas que han servido para justificarse, ya las sabíamos nosotros bastante tiempo atrás; es el motivo de la queja 12/5015. Son las mismas respuestas que nos han dado siempre a nosotros también.*

*Nosotros estamos conformes con las justificaciones de la Consejería de Medio Ambiente y siempre lo hemos visto bien, si en Iznájar la navegación fuera libre, ya que sirve para impedir toda propagación con embarcaciones u otros medios a distintas zonas acuáticas.*

*Pero, ese no es nuestro caso, si ha leído nuestra queja que le expusimos, verá que las únicas embarcaciones que pueden navegar en el embalse de Iznájar son las que tienen autorización exclusiva y están confinadas en el mismo, por lo que no pueden navegar en otros embalses, ni otras embarcaciones pueden entrar en éste, (resolución 13 de Abril de 2010. boja núm. 80), dictada por la misma Consejería Andaluza, por lo que el riesgo de propagar el mejillón desaparece (hecho que no quiere entender la Consejería). A la hora de elaborar la resolución del 16 de Febrero de 2011 no se tuvo en cuenta la resolución del 13 de Abril de 2010 de la Agencia Andaluza del Agua.*

*El problema que tenemos nosotros es que no tuvieron en cuenta nuestras circunstancias a la hora de elaborar dicha Orden. Orden que estará en vigor hasta que desaparezca las circunstancias que la motivan. Circunstancias que no desaparecerán nunca debido a que una vez que el mejillón ceбра entra en un entorno acuático es imposible erradicarlo. Por eso es nuestro afán de buscarle solución a nuestra situación. Solución que nunca ha querido buscarle la Consejería.*

*Siempre que nos hemos dirigido a la Consejería, y a ustedes, y en la queja nº Q12/5015 se pone de manifiesto, ha sido para pedir la autorización para practicar la pesca desde embarcación en el tramo 2 que está autorizado para la pesca y siempre desde las embarcaciones confinadas, que como he dicho no tiene peligro alguno de propagación. Entendemos que si es legal practicar la pesca en las zonas del embalse autorizadas y con las artes que así quedan reflejadas en la normativa, y a su vez es legal la navegación con embarcaciones confinadas al embalse, lo lógico es que se pueda pescar desde una embarcación confinada en una zona habilitada. Podría parecer enrevesado, pero todo lo contrario, sólo se trata de lógica.*

*Además tuvimos una entrevista con el Director General y se acordó entregar unas propuestas para la posible autorización, las cuales se entregaron en su día. Más de un año después todavía no ha habido contestación, ni creo que la haya debido a la poca voluntad que pone la administración por buscar soluciones para ambas partes”.*

Por ello, reabrimos el expediente de queja y volvimos a dirigirnos a la citada Consejería, que nos trasladó su posición sobre las cuestiones que habían planteado los interesados:

- Respecto a que no se tuvieron en cuenta diversas circunstancias para la aprobación de la norma, la Consejería indicaba que siempre que se elabora una norma es preceptivo tener en cuenta las resoluciones y disposiciones normativas que se encuentran en vigor y que le sean de aplicación en razón de la materia. Premisa que, lógicamente, también se siguió en la elaboración del documento técnico que sirvió de base para la Orden de 16 de Febrero de 2011, siendo ésta compatible con la Resolución de 13 de Abril de 2010. De manera que la primera regula la pesca deportiva y la segunda las condiciones para la navegación en el embalse.

Teniendo en cuenta que la introducción y proliferación del mejillón ceбра supone un grave impacto ambiental, que genera graves perjuicios económicos si no se controla adecuadamente, se estableció la prohibición genérica de pesca en el embalse. No obstante, atendiendo a la importante demanda para realizar pesca deportiva en el embalse, y a pesar de la existencia de otras zonas cercanas donde esta actividad puede desarrollarse, se contempló, con carácter excepcional, la pesca desde orilla, por su poco impacto en la expansión del mejillón dados los condicionantes establecidos.

Debía tenerse en cuenta, además, que la pesca con caña desde orilla se realiza en tramos muy concretos y está muy vigilada, mientras que las dimensiones del embalse de Iznájar (el más grande de toda Andalucía y el tercero de España), con una superficie de 2.251,72 ha y 118 km de perímetro, hacen muy difícil el control de la pesca desde embarcación y, en consecuencia, el control del mejillón ceбра.

- En cuanto a la solicitud de pesca en el tramo 2, la Consejería indicaba que con una embarcación confinada no es posible trasladar ejemplares de mejillón cebra de un embalse a otro, pero sin embargo, con ello si se puede contribuir a la expansión de la especie por toda la superficie del embalse, debido al trasiego de las embarcaciones. Pero además hay que tener en cuenta que la *zona habilitada* como expresaba el promotor de la queja, se trataba de un tramo habilitado únicamente para la pesca desde orilla, no siendo posible que en ese espacio coexistan ambas modalidades, sin interferencia entre ellas. Pues incluso para pescar con caña desde orilla en ese tramo se habían acordado nuevas restricciones en el seno del Comité de Pesca, en su sesión de 9 de Noviembre de 2012, que contaron con el apoyo de la Federación Andaluza de Pesca Deportiva, organización que también comparte la decisión de no permitir la pesca desde embarcación en el embalse de Iznájar.

- Respecto de la entrevista con la Dirección General, nos comunicaban que si bien se tenía constancia de las reuniones mantenidas entre la Dirección General de Gestión del Medio Natural y la asociación de pescadores, no se tenía constancia de la entrega de propuestas. Siendo importante subrayar que siempre ha existido voluntad de diálogo por parte de la citada Dirección General, que ha recibido a los representantes de la asociación siempre que lo han solicitado, quedando patente la voluntad de encontrar soluciones al haber permitido que se practique alguna modalidad de pesca en el embalse. Lo que no ha estado exento de polémica por la opinión y postura que mantienen otros colectivos sobre el asunto, dado que cualquier decisión que la Consejería adopta en la materia es previamente objeto de análisis, discusión y acuerdo en el seno de los órganos de participación con los que se ha dotado, en los que además de estar representado el colectivo de la pesca deportiva, se integran representantes de organizaciones y colectivos relacionados y/o interesados en la gestión de la flora y la fauna silvestres.

*Una vez analizado lo expuesto por el promotor de la queja, nos trasladaban “la importancia del estricto cumplimiento de lo dispuesto en la Orden de 16 de Febrero de 2011, que reviste actualmente mayor interés si cabe, pues se ha confirmado la introducción ilegal de siluros (*Silurus glanis*) en el embalse de Iznájar. Se trata de un pez ictiófago, que puede ingerir otras presas entre la que se incluyen aves acuáticas, pequeños mamíferos y también carroña. Su enorme capacidad para modificar los equilibrios biológicos de una masa de agua ha sido demostrada en numerosos textos de carácter científico y divulgativo, produciendo alteraciones en los ecosistemas acuáticos al alterar fuertemente la estructura trófica de las comunidades debido a su carácter depredador y su gran voracidad. Además, tiene un efecto negativo colateral ya que su aparición provoca la suelta indiscriminada de otras especies exóticas como cebo vivo para éste, debido a que existe una demanda oculta para su pesca”*

La introducción ilegal de esta especie, incluida en el Catálogo de Especies Exóticas Invasoras del Real Decreto 1628/2011, de 14 de Noviembre, por el que se regula el listado y catálogo español de especies exóticas invasoras, aconsejaba aún más que se mantuviera la prohibición de pescar desde embarcación en el embalse de Iznájar. Prohibición que quedaba respaldada legalmente con base a la siguiente normativa:

- Art. 62.3.e) de la Ley 42/2007, de 13 de Diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad: «En relación con la actividad cinegética y acuícola, queda prohibida la introducción de especies alóctonas. En el caso de introducciones accidentales o ilegales, no se podrá autorizar en ningún caso su aprovechamiento cinegético o piscícola, promoviendo las medidas apropiadas de control de especies para su erradicación».



- Art. 20 de la Ley 8/2003, de 28 de Octubre, de la Flora y Fauna Silvestres: «Cuando se produzcan daños o situaciones de riesgo para los recursos naturales como consecuencia de circunstancias excepcionales de tipo meteorológico, biológico o ecológico, sean naturales o debidas a accidentes o a cualquier otra intervención humana, las Administraciones Públicas de Andalucía adoptarán las medidas necesarias, incluyendo moratorias temporales o prohibiciones especiales y cualquier otra de carácter excepcional dirigida a evitar o reducir el riesgo, paliar el daño o restaurar los recursos naturales afectados».

- Art. 53 del Decreto 23/2013, de 14 de Febrero, por el que se regula la conservación y el uso sostenible de la flora y la fauna silvestres y sus hábitats.

El problema de la coexistencia de ambas especies exóticas invasoras en el embalse de Iznájar reviste especial gravedad, ya que si el impacto ambiental y económico que cada una de las especies ocasiona por separado es elevado, los daños se amplifican cuando coinciden, como es el caso, en la misma masa de agua.

De esta forma, el mayor perjuicio que se podría producir es que ejemplares de siluros pescados en el embalse de Iznájar se trasloquen, para su introducción ilegal, a otras aguas de Andalucía, ya que asociado al siluro irían larvas de mejillón cebra, agravando el problema de la expansión de esta especie tan invasora, y que tantos daños provoca, a otras zonas de Andalucía. El siluro es un pez que prefiere aguas profundas, no siendo fácil su captura con caña desde orilla, máxime con las restricciones aprobadas en el último Comité de Pesca que se establecieron. Sin embargo resultaría muy fácil pescarlo desde una embarcación.

Por todo ello, la Consejería ha optado por permitir la pesca únicamente desde orilla, de manera excepcional y bajo estrictas condiciones, prohibiendo como precaución el uso de los artilugios que se introducen en el agua, para evitar que con esta actividad se contribuya a expandir el mejillón cebra”.

A la vista de esta respuesta, trasladamos la misma a los interesados para que nos remitieran sus alegaciones, pero recibimos las mismas y, tras su estudio, consideramos que no eran necesarias nuevas actuaciones por nuestra parte, por lo que dimos por concluidas nuestra intervención en este asunto.



## **VI.- JUSTICIA, PRISIONES, EXTRANJERÍA Y POLÍTICA INTERIOR.**

### **1. Introducción.**

Tal y como hemos indicado en el capítulo introductorio del Informe Anual, el ámbito de la Administración de Justicia, junto a la materia de Prisiones y Extranjería, han sido escenarios de los impactos de la crisis económica.

Los órganos de la Administración de Justicia están siendo receptores lógicos de numerosas iniciativas de personas, entidades y sociedades que acuden ante los juzgados y tribunales buscando un amparo judicial para hacer valer sus derechos afectados o desatendidos ante los que solicitan la respuesta que las leyes establecen.

En este escenario de notoriedad de la función tutelar de nuestro sistema judicial, destaca la repercusión que grava a la ciudadanía en general, y a las personas más pobres en particular, en cuanto al acceso a la tutela judicial efectiva. Se trata de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses.

La Ley suscitó, desde su presentación, una gran oposición desde diferentes sectores y ha motivado varios Recursos de Inconstitucionalidad, pendientes de resolución. Personas expertas, muchas de ellas, en el ámbito de la Justicia, y autoridades, incluso el Consejo General del Poder Judicial, han mostrado su desacuerdo y confirman los efectos disuasorios que se han pretendido con este régimen de tasas.

Los indicios iniciales se han confirmado a lo largo del 2013 dejando el acceso a la justicia gravemente condicionado a la capacidad económica que no debería ser nunca el criterio dirimente para merecer el servicio y la tutela de la justicia.

Pero mientras, la crisis y los conflictos que se generan no ha hecho sino concentrar las iniciativas y demandas incrementando la presión y las seculares cargas de trabajo en estos órganos judiciales, pero agrupándose ahora en aquellos juzgados que, por su razón competencial, atienden asuntos especialmente vinculados a los escenarios de esta situación económica tan grave.

Los juzgados de lo social, al igual que los juzgados de lo mercantil ven cómo son receptores de las crecientes demandas de empresas, trabajadores, personas y familias que aspiran a obtener esa tutela judicial efectiva que nuestra Constitución consagra como derecho fundamental en su artículo 24. Y ante estas iniciativas judiciales, surgen con más notoriedad unas carencias de agilidad y retrasos que ya presentaban una situación crítica durante años, pero que se acrecientan con los efectos que genera la crisis económica. En las páginas que siguen se pueden conocer ejemplos manifiestos de estas dilaciones, al igual que la variedad de temas que han suscitado la intervención del Defensor del Pueblo Andaluz en los diversos aspectos que se tratan en el apartado dedicado a la Administración de Justicia.

Por otra parte, este Capítulo recoge las actuaciones del Defensor del Pueblo Andaluz en materia de Prisiones. Nuestras intervenciones se dirigen fundamentalmente a dos supuestos. De un lado, incluimos las actuaciones que nacen de las peticiones o iniciativas de personas que se encuentran internas en centros penitenciarios y cuya especial sujeción a tal circunstancia condiciona de manera evidente el ejercicio de sus actividades. El papel que acomete el Defensor viene presidido por la perfecta titularidad de los derechos que ostenta una persona interna en prisión más allá de la circunstancia que sin duda

dificulta o condiciona determinadas iniciativas pero que, en modo alguno, puede llegar a limitarlas o, sencillamente, a perder su efectivo acceso o disfrute.

En este elenco de situaciones destacamos el derecho a la salud y el acceso efectivo a sus prestaciones por parte de internos en prisión. Los problemas de reclusos o presas para poder disponer de una consulta de una especialidad médica o disfrutar de prestaciones farmacéuticas reconocidas en el sistema nacional de salud son casos que han continuado llegando al Defensor del Pueblo Andaluz y ante los que hemos desplegado toda nuestra capacidad de respuesta y atención.

Por otro lado, dentro de esta materia de Prisiones, también acudimos en un segundo tipo de asuntos para propiciar o incentivar las respuestas de internos que en el ámbito de la normativa penitenciaria solicitan determinadas medidas de clasificación, traslados o de otra índole para facilitar su estancia en prisión. El Defensor del Pueblo Andaluz procura atender estas peticiones canalizando su tramitación y, a su vez, ofreciendo criterios de orientación y asesoramiento. Una tarea que, al hilo de esta reseña introductoria, continúa gravemente desasistida por la suspensión del Servicio de Asistencia y Orientación Jurídica en prisiones que se venía prestando por un cupo especializado de profesionales de la abogacía y que se ha paralizado por falta de dotación presupuestaria.

Este Capítulo relata las quejas atendidas en materia de Extranjería, en las que, principalmente, desplegamos una importante labor de asistencia y ayuda para personas que pretenden adecuar su régimen legal de presencia en el territorio nacional y disponer de la cobertura necesaria para el normal desempeño de sus actividades laborales, familiares o de otra índole. También aquí nuestra labor se aproxima a tareas de asesoramiento y apoyo para estas personas y sus familias, contando con el entendimiento y buena disposición de las Administraciones responsables en materia de extranjería, tal y como se relata en los apartados que siguen.

Por último, se recogen en el Capítulo las quejas que se atienden en materia de protección y seguridad ciudadanas.

En este ejercicio de 2013 se ha incoado varias quejas de oficio por la propia iniciativa del Defensor del Pueblo Andaluz; que se detalla a lo largo del epígrafe. Así citamos:

- **queja 13/276**, relativa a problemas de financiación de prestaciones sanitarias previstas en 2012 y acuerdos sectoriales de atención sanitaria para población penitenciaria.
- **queja 13/4270**, relativa a conflicto laboral de colectivo de trabajadores búlgaros.
- **queja 13/4307**, relativa a información sobre limitaciones en la prescripción de medicamentos contra la ansiedad a internos en prisiones ordinarias.
- **queja 13/4515**, relativa a fallecimiento de dos internos en el Centro Penitenciario de Huelva, por supuesta sobredosis de droga.
- **queja 13/4576**, relativa a reconocimiento de peligrosidad a maestros en prisiones.
- **queja 13/5446**, relativa a indultos particulares de beneficio penitenciario.

- **queja 13/6327**, relativa a los retrasos en los abonos de los turnos de oficio a los Colegios de Abogados.

En cuanto al grado de colaboración de las Administraciones con el Defensor del Pueblo Andaluz en las materias que se recogen en este particular apartado, hemos de mencionar una práctica normalizada de atención colaboradora. No obstante, nunca es ocioso añadir la franca oportunidad de mejora de esta colaboración ganando agilidad y rapidez en ofrecer las informaciones necesarias para conocer y dilucidar los motivos de las quejas que nos plantean las personas y entidades. Seguiremos insistiendo en mejorar estas condiciones óptimas de información y colaboración con nuestros interlocutores ya sean las Fiscalías, Administraciones o los propios colegios profesionales, en cuanto se refiera a las actuaciones en materia de Justicia.

Por cuanto se refiere al ámbito penitenciario y de extranjería, y más allá del ámbito de supervisión competencial, procuramos obtener en vías de colaboración —y lo logramos en la mayoría de las ocasiones— las informaciones y aportaciones de otras Administraciones que coadyuvan a ofrecer la respuesta merecida que aguarda cada persona afectada.

## **2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.**

### **2. 1. Quejas motivadas por dilaciones indebidas.**

Como sabe el lector habitual, o puede comprobar el que se asome por primera vez a nuestros Informes Anuales, cuando la ausencia de actividad judicial obedece a causas exclusivamente imputables al órgano ante el que se sustancia el procedimiento objeto de la queja es cuando se puede conceptuar como indebido el retraso padecido durante la tramitación del mismo. Por tanto queda excluido en este concepto de “dilación indebida” el que responde a otras cuestiones ajenas a dicha falta de diligencia, como pueden ser la especial complejidad del proceso, la multiplicidad de partes intervinientes, su envergadura documental o incluso la denominada litigiosidad de las partes, es decir, que éstas cuestionen mediante la interposición de recursos, bien que lo sea legítimamente, cuanta resolución judicial se genera, o, por el contrario, que la demora devenga de la falta de impulso procesal que deben proporcionar las propias partes litigantes en determinados procedimientos, principalmente en los que corresponden al orden jurisdiccional civil, ya que en los del penal el impulso ha de proporcionarse de oficio.

No quiere ello decir que una dilación considerada indebida y, por tanto, de la exclusiva responsabilidad del órgano judicial en presencia, lo sea necesariamente a causa de la indolencia de sus integrantes, quienes, pese a comportarse con la mayor de las diligencias, pueden padecer problemas estructurales, como los relativos a medios personales o materiales a su servicio o a una planta judicial insuficiente. Este tipo de disfunciones, aunque no existe responsabilidad personal alguna en su producción, no deja de constituir un anormal funcionamiento de la administración de justicia por tratarse de una manifiesta agresión del derecho constitucional que garantiza la tutela judicial efectiva y a un proceso sin dilaciones indebidas y con todas las garantías.

Consecuentemente a lo anteriormente argumentado, debemos ocuparnos tanto de los casos en los que se detecta con claridad una falta de diligencia judicial que no parece obedecer sino a la aparente desidia resolutoria de un asunto concreto, como de los que ponen de manifiesto la existencia de verdaderos problemas estructurales afectantes al órgano judicial de que se trate, constituyéndose el caso que se nos plantea en el exponente de otros muchos que igualmente se verán afectados por idénticas o parecidas disfunciones

a las de la queja aquí planteada, al estar en el origen del retraso una problemática que no puede ser resuelta en sede judicial, sino por los agentes externos de la que podríamos denominar como la administración de la Administración de Justicia.

Las quejas que se comentan a continuación, que podemos considerar como las más ejemplificativas de este tipo de disfunciones entre las promovidas durante el ejercicio al que el presente Informe se refiere, siguen estando concernidas, en mayor o menor medida, y al igual que en los últimos ejercicios, por la situación de crisis económica de la que tanto estamos tardando en salir.

## 2. 1. 1. Panorámica por provincias.

Como en años anteriores, se realiza a continuación un breve recorrido por las provincias andaluzas donde radican los órganos jurisdiccionales afectados por las quejas más significativas, cuya tramitación nos permite conocer tanto las disfunciones, en sus muchas variantes, que se nos plantean, como la mecánica que utilizamos y frente a qué interlocutores lo hacemos para tratar de superarlas.

Siguiendo un recurrente orden alfabético, empezamos por la provincia de **Almería** y por un expediente que, aunque iniciado el año anterior, dada su fecha de presentación –los últimos días del pasado ejercicio- se ha resuelto en el que hoy comentamos. Se trata de la **queja 12/6218**, cuyo promotor aseguraba que no se le había notificado aún al demandado y vencido en el pleito por él promovido la sentencia que había recaído en un procedimiento ordinario seguido ante el **Juzgado de Primera Instancia nº 4 de Almería**, pese a que habían transcurrido ya diecisiete meses desde entonces, sin que pudiera, en consecuencia, proceder a la ejecución de la misma, al no haber adquirido firmeza.

Tras la admisión de la queja, fuimos informados por la Fiscalía de Almería de que el retraso obedecía a que para proceder a la notificación de la resolución hubo que librar exhorto al **Juzgado de Paz de V́icar**, que tuvo que ser recordado y que fue finalmente devuelto once meses después sin cumplimentar *“al no haber podido practicar la notificación el órgano exhortado por carecer de medios para desplazarse al domicilio”* (sic).

A la vista de lo anterior, se acordó remitir la notificación al Servicio Común del Partido Judicial de Almería para su práctica, siendo igualmente devuelto con resultado negativo, acordándose entonces se publicara por medio de edictos, pudiéndose finalmente declarar la firmeza de la sentencia, una vez transcurrido el plazo sin que fuera objeto del recurso de apelación que cabía interponer contra la misma, en diciembre de 2012, más de diecisiete meses después de su dictado, tal como nuestro remitente aseguraba en su escrito de queja.

Pese a la razón que de lo anterior se desprendía asistir al promotor de la queja, desde el Juzgado se le reprochaba que en ningún momento durante el tiempo de espera hubiera hecho uso de ninguna de las facultades que recoge la Ley de Enjuiciamiento Civil para agilizar el proceso, como hubiera sido la diligenciación del exhorto por medio del procurador o la de notificar la sentencia a través del mismo, conforme a las previsiones de los artículos 165 y 161 de la Ley Adjetiva.

No obstante, como, fuere como fuere, el problema que dio origen a la queja se había resuelto, dimos por terminadas nuestras actuaciones.

El presidente de una comunidad de propietarios con un alto grado de morosidad promovía la **queja 12/6925**, en la que nos exponía los diversos procedimientos emprendidos para cobrar las deudas, que, sustanciados ante diversos Juzgados de Roquetas de Mar, también sufrían demoras en mayor o menor medida. El laborioso informe que nos remitió la Fiscalía ponía de manifiesto que dicha demora existía en algunos casos, no en otros, y nos trasladaba la opinión al respecto del Secretario de uno de los órganos judiciales afectados, el **Juzgado de Primera Instancia nº 2 de Roquetas de Mar**, quien nos hacía saber que la plantilla había venido cambiando continuamente, y si bien en esos momentos solamente había un interino, ello ocurría desde principios del año 2013, cuando se incorporaron tres titulares nuevos con vocación de permanencia.

Seguía argumentando que ese partido judicial soporta una extremada carga de trabajo, lo que unido a la movilidad de los funcionarios titulares, a la extrema inexperiencia de muchos de los funcionarios interinos que pasan por los Juzgados así como por la organización del trabajo que se encontró al tomar posesión, que había tenido que asumir, había provocado una situación de pendencia importante.

Y que, en definitiva, aunque entendía el malestar de la ciudadanía ante el retraso existente en la tramitación de sus procedimientos, en muchas ocasiones no es aquél imputable al funcionamiento de la oficina judicial, al ser la carga de trabajo que soporta ese partido judicial desproporcionada a los medios de que disponen, más aún teniendo en cuenta que, cada vez que un funcionario se da de baja o se va de comisión de servicio, se tarda en cubrir la plaza al menos un mes y por personal normalmente muy inexperto.

Sobre el terrible caso origen de la **queja 13/128**, ya tuvimos ocasión de informar anteriormente, ya que era ésta una nueva queja de su promotor, que volvía a requerir nuestra intervención al no haberse resuelto el problema que dio lugar a la anterior –**queja 12/922**–, en la que nos exponía que en julio de 2008 su hijo apareció calcinado en el interior de su coche, comprobándose luego que había sido objeto de disparos que ocasionaron su muerte y que se había prendido fuego a su cadáver. Al respecto se incoaron Diligencias Previas que desde entonces se seguían ante el **Juzgado de Instrucción nº 5 de Almería**.

Nos reconocía entonces el interesado que durante los dos primeros años la instrucción del procedimiento había sido abundantísima en la práctica de numerosas diligencias, produciéndose la detención de los presuntos autores del terrible suceso, y que, por tanto, la actividad del juzgado instructor había sido hasta un determinado momento incesante.

Sin embargo, el largo tiempo transcurrido propició que se concediera a los imputados la libertad provisional, alguno de los cuales incluso llegó a fugarse del país y tuvo que ser extraditado. Por otra parte, esa incesante actividad judicial pareció detenerse desde que en el mes de junio de 2010 diferentes compañías telefónicas a las que se había dirigido oficio para práctica de diligencias remitieron informe significando que no era posible realizar las propuestas, ya que no se había procedido a dar por concluida la instrucción de la causa pese a haber transcurrido más de año y medio desde entonces y haberlo puesto de manifiesto la acusación particular en varias ocasiones.

La anterior exposición motivó la admisión de la queja del interesado, que fue oportunamente informada por la Fiscalía de Almería mediante comunicación de marzo de 2012, en la que se nos significaba, sucintamente, que no era exacto que las actuaciones hubieran estado paralizadas, y menos desde hacía año y medio, ya que *“debido a las numerosas diligencias de instrucción que se han practicado en un procedimiento como el que nos ocupa, en el que constan 1.853 folios, repartidos en tres tomos, así como el gran*

*número de informes periciales practicados, es normal la dilación en el tiempo de este tipo de procedimientos”.*

En cualquier caso, se nos aseguraba que con fecha 20 de marzo se había puesto fin a la fase de instrucción, transformándose las Diligencias Previas en Procedimiento Sumario Ordinario, y con fecha 21 del mismo mes dictado Auto de Procesamiento, señalándose declaración indagatoria de los procesados para el entonces próximo 19 de abril del año 2012.

Dado que de ello se desprendía que en fecha recientísima se había producido una actividad judicial que suponía un considerable avance en un asunto de esa naturaleza, comunicamos al interesado que por el momento habíamos de dar por concluidas nuestras actuaciones.

Sin embargo, habiendo transcurrido nueve meses desde entonces, volvía éste a dirigirse a esta Defensoría poniendo de manifiesto que seguía sin tener noticia de que se hubiera dado fin a la tramitación de la causa ni de un próximo señalamiento para la celebración del oportuno juicio oral, lo que le mantenía, a él y a su esposa, en un estado de alteración psíquica que le impedía cerrar el duelo pese al largo tiempo transcurrido –más de cuatro años ya- desde la muerte de su hijo.

La admisión de esta nueva queja y la actualizada petición de informe, en la que insistimos en la necesidad de que se pusiera de una vez fin a la instrucción del procedimiento y se señalara fecha para juicio, fue informada por la Fiscalía de Almería en el sentido de que *“el motivo del retraso en la tramitación de las Diligencias Previas nº .../08 del Juzgado de Instrucción nº 5 de Almería, hoy transformadas en el Sumario nº .../2011 es su gran complejidad. Actualmente están pendientes de la práctica de pruebas determinantes para demostrar la culpabilidad de los procesados como son la prueba pericial fonométrica que determine si las conversaciones telefónicas grabadas corresponden a los procesados ya que estos niegan haber mantenido esas conversaciones. Igualmente se está pendiente de que por el Sr. Secretario del Juzgado se cotejen las conversaciones grabadas. Añadir que también ha influido en el retaso de la tramitación de la causa los numerosos recursos interpuestos tanto por la defensa de los procesados como por la acusación particular”.*

Como se puede comprobar, se seguían practicando pruebas que podrían ser fundamentales para acreditar la autoría de los imputados, por lo que no parecía conveniente cualquier precipitación en la conclusión de la instrucción, ya que podría resultar perjudicial para sostener la acusación, ante lo que aconsejamos a nuestro remitente que siguiera haciendo acopio de fuerzas y paciencia si ello iba a ayudar al definitivo esclarecimiento de la muerte de su hijo y a la condena de sus autores, sin perjuicio de que permaneciéramos a su disposición en orden a la realización de una nueva intervención en caso de que volviera a observar, transcurrido un plazo prudencial, un nuevo estancamiento de la instrucción de la causa.

Y al final del año que comentamos volvió a ocurrir, de nuevo nuestro desesperado remitente vuelve a dirigirse a nosotros asegurándonos que la instrucción no avanza y que el juicio sigue sin celebrarse. Obviamente, no hemos podido por menos que reabrir una vez más el expediente, ahora **queja 13/6757**, cuya petición de informe aún no ha sido contestada al haber sido elevada en fecha reciente. El próximo año comentaremos el resultado de nuestra nueva intervención, que esperamos sea esta vez definitiva y se pueda poner fin al calvario de esta familia.



El promotor de la **queja 13/1465** reclamaba por la demora padecida en un procedimiento sobre solicitud de divorcio contencioso seguido ante el **Juzgado de Primera Instancia nº 4 de Roquetas de Mar**, desprendiéndose del informe del Ministerio Fiscal, al que nos dirigimos tras admitirla, que la causa del retraso radicaba en el hecho de que cuando compareció la demandada solicitó abogado y procurador de oficio y la suspensión del curso del procedimiento principal, lo que tuvo lugar, requiriéndose al Colegio de Abogados de Almería a fin de que efectuara tal designación, reanudándose el procedimiento cuando se efectuó la misma.

La ausencia de noticias experimentada durante la tramitación del procedimiento que le afectaba al promotor de la **queja 13/5796** motivó la presentación de la misma. En efecto, tras formular demanda y ser ésta asignada al **Juzgado de Primera Instancia nº 1 de Berja**, se descubrió que la demandada ya no se encontraba en el domicilio consignado, pero pese a que se averiguó el nuevo y se puso en conocimiento del Juzgado, meses después se carecía de noticia alguna sobre cualquier avance producido, habiendo transcurrido seis meses desde entonces y más de un año desde que Interpusiera la demanda.

Del informe remitido por el Ministerio Fiscal una vez procedimos a la admisión de la queja, se desprendió que todo había transcurrido como el interesado contaba, pero además sucedía que tras efectuar el nuevo emplazamiento de la demandada y contestar ésta la demanda, cuando se acordó señalar día para la celebración de la audiencia hubo que corregir la fecha señalada al percatarse el Juzgado que en la contestación a la demanda la demandada también reconvinó, teniéndose que abrir plazo para contestar a la reconvenición, situación procesal en la que se encontraba el expediente a la fecha en que se elaboró el informe que acabamos de comentar.

Pese a lo anterior, y como quiera que, en cualquier caso, la paralización detectada en la tramitación del procedimiento que dio lugar a la presentación y consiguiente admisión de la queja había quedado superada por las actuaciones judiciales posteriores, teníamos que dar por concluidas, al menos por el momento, nuestras actuaciones, que podríamos reemprender, y así se lo hicimos saber a nuestro remitente, si volvía a producirse una paralización del procedimiento en cuestión y a ponerlo en nuestro conocimiento.

En cuanto a la provincia de **Cádiz**, comenzando por alguna de las quejas presentadas en los últimos días del año anterior, el promotor de la **queja 12/7017**, interno del Centro Penitenciario Puerto II, decía encontrarse en situación de prisión preventiva, a disposición del **Juzgado de Instrucción nº 2 de Barbate** desde hacía más de dos años, sin que ni se le concediera la libertad provisional ni se celebrara el correspondiente juicio, pese a que contaba con arraigo familiar normalizado y a que los demás imputados en la misma causa se encontraban ya en libertad.

Como de confirmarse el relato de nuestro remitente se trataría de una causa con preso que habría sobrepasado los dos años de duración de prisión provisional, por lo que sería ya momento de o bien celebrar el oportuno juicio o, si ello no fuera posible por algún motivo, de decretar la libertad provisional del imputado al objeto de no prolongar innecesariamente la duración de una situación cuya provisionalidad forma parte de su naturaleza, procedimos a la admisión de la queja.

Pues bien, en el informe remitido por el Ministerio Fiscal se ponía de manifiesto que la prolongación de la situación obedecía a que, con independencia de que la pena señalada para el delito presuntamente cometido superaba los tres años de privación de libertad al tratarse de un delito contra la salud pública en notoria importancia (una elevada

cantidad de sustancia estupefaciente intervenida), la investigación a realizar había resultado de gran complejidad ya que al imputado le constaban antecedentes penales por hechos de similar naturaleza. No obstante, el propio Ministerio Fiscal acababa de interesar del juzgado instructor que se posibilitara al imputado eludir la prisión provisional mediante el pago de fianza de 3.000 euros.

La promotora de la **queja 12/7062** aseguraba que el **Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Algeciras** admitió a trámite el 25 de febrero de 2009 la demanda que interpuso frente al Ayuntamiento de Los Barrios en reclamación por responsabilidad patrimonial, en autos de Procedimiento Abreviado nº .../2008. La celebración de la vista se produjo el 30 de julio de 2010, y desde entonces se encontraba a la espera de que se dictara sentencia en los referenciados autos.

Nos refería la interesada que, por lo que había podido averiguar, parecía que el retraso estaba motivado por el traslado de que había sido objeto el Magistrado-Juez ante el que se celebró el juicio, que ya no se encontraba al frente del referido Juzgado, pero que tenía que ser quien dictara la correspondiente sentencia.

Sin embargo, la interesada, persona de avanzada edad, no acertaba a comprender que por ello el retraso en dictar la resolución que desde hacía tanto tiempo esperaba se hubiera prolongado por espacio de dos años y medio, sin que ni tan siquiera se supiera cuando se iba a proceder a su dictado.

Del informe remitido por la Fiscalía de Área de Algeciras, ante la que admitimos la referenciada queja, se desprende que, puesto en contacto el Ministerio Fiscal con el titular de dicho juzgado para obtener una explicación a ese hecho, se pusieron en conocimiento de la Fiscalía los siguientes datos, el primero y principal de los cuales era el de que el día 6 de junio de 2013 se dictó sentencia sobre la pretensión de nuestro remitente, por lo que se había alcanzado el objetivo fundamental de la queja.

En otro orden de cosas, se nos informaba de que, consultados los libros estadísticos del Juzgado referenciado se comprobó como en el año 2008 y 2009 se duplicó el número de procedimientos ordinarios incoados, y en cuanto a los procedimientos abreviados se incoaron en el año 2008 (1781 expedientes) y en el año 2009 (1649 expedientes) de procedimientos abreviados. Esta circunstancia vino motivada por el aumento de asuntos que tenían por objeto cuestiones relativas a extranjeros en situación irregular en España, y al aumento de reclamaciones en materia de personal.

Bastaría con analizar el número de procedimientos abreviados incoados en el año 2012 (257 expedientes), para concluir que dicho incremento de trabajo, unido a que hasta el año 2010 el Juzgado de lo Contencioso Administrativo en el partido judicial de Algeciras era un juzgado único, supuso un colapso desmedido en el juzgado, que además sufrió un cambio de titular por traslado del juez hasta entonces, siendo ocupado por un juez sustituto durante al menos dos años hasta que fue definitivamente cubierto por un nuevo titular que todavía estaba sufriendo el daño colateral del colapso producido en los años anteriores.

Como conclusión a lo expuesto anteriormente se podía resumir –siempre en palabras de la Fiscalía- que aunque la finalidad de la Administración de Justicia es hacer llegar al ciudadano una justicia ágil y eficaz, pueden acaecer situaciones en la que los propios agentes jurídicos carecen de medios necesarios para cumplir con dicha finalidad y como en el caso que nos ocupa, a pesar de poner todos los medios personales y técnicos

por parte del juez, existen circunstancias de fuerza mayor que no pueden ser solventadas exclusivamente con ese esfuerzo individual.

En cualquier caso, la titular de la queja –concluían- ya había visto satisfecha su pretensión, y la creación del segundo juzgado de lo contencioso-administrativo en Algeciras había resuelto el problema estructural de fondo al que la misma se refería.

A la vista de lo anterior, y resuelto positivamente el asunto que la interesada tuvo la deferencia de someter a nuestra consideración, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

El interesado en la **queja 13/1867** presentó en su día demanda solicitando la declaración de concurso voluntario que dio lugar a la formación de los autos nº .../08 del **Juzgado de lo Mercantil nº 1 de Cádiz**.

El 19 de marzo de 2009 se dictó auto de declaración de concurso voluntario, procedimiento que había seguido por sus trámites durante los más de cuatro años transcurridos desde entonces hasta que por auto de 25 de febrero del 2013 se dictó auto acordando aprobar el plan de liquidación propuesto por la administración concursal. Sin embargo, el interesado aseguraba que el procedimiento concursal, pese al tiempo transcurrido desde su inicio, aún no había concluido y ello le impedía rehacer su vida personal y profesional tratando de empezar de nuevo.

Del informe remitido al respecto por el Ministerio Fiscal una vez admitimos la queja se desprendía que, tras una larga aunque continuada tramitación que culminó este año con el dictado de Auto de fecha 25 de febrero aprobando el plan de liquidación, transcurridos los quince días preceptivos desde que se dictó el citado Auto sin que se efectuaran observaciones al mismo, con fecha 14 de junio se requirió al administrador concursal para que diera cumplimiento a la presentación de los preceptivos informes del artículo 152 de la Ley Concursal, que se deben presentar trimestralmente desde la apertura de la fase de liquidación, habiendo dado cumplimiento a dicho requerimiento el 18 de julio, aunque dicho informe se encontraba a la fecha en que se emitió el que comentamos pendiente de proveer.

En cuanto a la dilación padecida, la causa de la misma, según nos indicaba la Fiscalía, estaba directamente relacionada con el extraordinario aumento de los asuntos del orden jurisdiccional correspondiente al del objeto de la queja, y ello pese a que hay establecidas medidas de refuerzo del único Juzgado de lo Mercantil de la provincia de Cádiz, y aunque el propio Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial ha aconsejado la creación de un Juzgado bis, éste aún no ha llegado a ser constituido. Por otra parte, en esos momentos el Juzgado se encontraba vacante por concurso de traslado, aunque lo suplía una Magistrada–Juez en comisión de servicios.

Así las cosas, y en opinión de la Fiscalía, en la tramitación de los autos no se apreciaba que hubiera existido paralización o inactividad, aunque, naturalmente, ello *“valorado desde la consideración que de los tiempos judiciales indefectiblemente impone la situación, no precisamente propia de una sociedad avanzada como la nuestra, en la que, con carácter general y de antiguo, se encuentra la Administración de Justicia, y, en particular, el Juzgado de referencia”*.

Por nuestra parte, tras dar traslado a nuestro remitente de todo lo anterior, hubimos de cerrar el expediente, no sin antes advertirle que pondríamos de manifiesto la

situación descrita por la Fiscalía en nuestro próximo Informe Anual ante el Parlamento de Andalucía, tal como acabamos de hacer.

Se nos explicaba en la **queja 13/1398** que mediante demanda presentada por el interesado contra una entidad mercantil el 9 de febrero de 2009 se incoaron los autos de procedimiento ordinario nº .../09 seguidos ante el **Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Puerto Real**, que dictó sentencia estimatoria de la demanda con fecha 10 de marzo de 2010, cuya ejecución hubo de ser solicitada, despachándose ejecución contra la condenada mediante auto de 1 de junio de 2010 en el nuevo procedimiento de ejecución de títulos judiciales nº .../10 del mismo Juzgado.

En palabras del interesado, el trámite de ejecución de sentencia había adolecido en todo momento de dilaciones que habían dado lugar a que, pese a haber solicitado con anterioridad el embargo de fincas propiedad de la ejecutada se le hubieran terminado adelantando otros acreedores en virtud de resoluciones judiciales muy posteriores a la suya.

Aunque en los últimos meses reconocía el interesado que se habían producido importantes avances al respecto, siendo las últimas resoluciones adoptadas de principios del año en curso, a la fecha en que se dirigió a nosotros decía no tener constancia de que su crédito estuviera inscrito aún en el Registro de la Propiedad donde lo están los bienes embargados.

Una vez admitida su queja, nos dirigimos a la Fiscal Jefe Provincial de Cádiz interesando su investigación del asunto planteado e información sobre las razones del presunto retraso, de tan negativas consecuencias para el promotor de la queja, y respecto de la actual situación del procedimiento en cuestión.

En el informe recibido, elaborado tras recabar la correspondiente información del Secretario Judicial de dicho órgano, se realizaba un extenso y detallado relato sobre todas las incidencias sufridas por el procedimiento, muy abundantes, y que por su complejidad y dificultad técnica omitimos transcribir, concluyendo el secretario Judicial asegurando que *“por parte de este juzgado se han llevado a cabo los requerimientos a instancia de parte, proveyéndose los escritos tan pronto han sido aportados por la parte, y ello no obstante la situación que particularmente en la sección civil, ha atravesado este Juzgado desde diciembre de 2008, pero no quedando no obstante a fecha actual ningún escrito pendiente del procedimiento de referencia, y habiendo sido anotado el embargo solicitado”*.

De todo lo expuesto, a juicio del Ministerio Fiscal se concluía que *“desde la consideración que de los tiempos judiciales indefectiblemente impone la situación, no precisamente propia de una sociedad avanzada como la nuestra, en la que, con carácter general y de antiguo, se encuentra la Administración de Justicia, en el caso que nos ocupa no ha existido inactivad, desinterés o cualquier otra circunstancia anómala en la tramitación de los procedimientos a los que se refiere la queja.”*

Así pues, tras dar traslado a nuestro remitente del extenso y detallado informe recibido dimos por terminada nuestra intervención.

Concerniente a un nuevo supuesto de excesiva prolongación del tiempo de prisión preventiva, y afectante también al **Juzgado de Instrucción nº 2 de Barbate**, el mismo que el de otra queja similar antes comentada, el promotor de la **queja 13/5629** consideraba excesivo que hubiera pasado en dicha situación más de dos años y no se le hubiera puesto aún en libertad provisional.

Admitida su queja con el argumento de que no debía prolongarse dicha situación dado el tiempo transcurrido desde que se ordenó la misma, debiéndose o bien celebrar el juicio o, de no ser posible, considerar su puesta en libertad provisional, con o sin fianza, del informe recibido se desprende que al tratarse, conforme a lo dispuesto en el artículo 504.2 de la ley de enjuiciamiento criminal, de delitos que tienen señalada pena superior a los tres años, por lo que la duración de la prisión provisional podrá ser de hasta dos años si bien cabría acordar mediante auto una sola prórroga de hasta dos años más, en el presente caso se había acordado la citada prórroga en virtud de Auto de 19 de marzo de 2013.

Sin embargo, nos significaba el Ministerio Público que, como se vela porque la situación de prisión provisional se ajuste a la legalidad y en ningún caso se excedan los plazos legales, en virtud de Auto de 30 de mayo de 2013 de la Audiencia Provincial de Cádiz, había acordado su libertad provisional bajo fianza de 3.000 €, que al parecer no pudieron ser prestados por el imputado, y por ello, permanecía en la misma situación.

No obstante, en cuanto a la tramitación de la causa nos informaban de que en esos momentos se estaba pendiente del dictado de Auto de apertura del juicio oral, y que, a mayor abundamiento, se había solicitado por el Fiscal que se diese máxima celeridad a las actuaciones, a la vista de lo cual, y en la confianza de que se señalara la vista del juicio en fecha próxima, dimos por concluidas nuestras actuaciones, que –aseguramos a nuestro remitente- reemprenderíamos en caso de que la situación continuara prolongándose transcurrido un plazo prudencial.

El remitente de la **queja 13/5491** nos explicaba que a raíz de denuncia presentada por su ex esposa se incoaron por el **Juzgado de Instrucción nº 2 de San Roque** las Diligencias Previas nº.../12, en las que se encontraba debidamente personado al objeto de tener la oportunidad de defenderse en la citada causa, en la que desde un primer momento, y posteriormente en reiteradas ocasiones su representación en autos, había interesado la práctica de diversa prueba testifical, de primordial interés para su defensa en las referidas Diligencias Previas.

Dicha petición interesando la declaración de diversos testigos que, según nuestro comunicante, se encontraban presentes en el lugar de los hechos que dieron lugar a la denuncia y consiguiente incoación del procedimiento penal en el que está sumido, se formuló por vez primera el 20 de agosto de 2012, habiendo sido reiterada el 26 de octubre de 2012, y el 10 de febrero, 22 de abril y 13 de junio del año en curso, sin que hasta el momento hubiera obtenido respuesta alguna a la misma, ni admitiendo la petición realizada ni desestimándola por las razones que fueren -en cuyo caso le permitiría recurrir la resolución recaída al respecto-, lo que, a su entender, podía suponer vulneración de su derecho de defensa y la existencia de dilaciones indebidas.

A la fecha de realización del presente Informe nuestra petición aún no ha sido atendida por la Fiscalía de Área de Algeciras, a la que nos dirigimos, por lo que confiamos en poder concluir el relato de la presente queja el próximo año.

Por segundo año consecutivo es **Córdoba** –o más bien sus partidos judiciales- la provincia menos frecuentada por quejas relacionadas con dilaciones indebidas u otras disfunciones procesales. Es la **queja 12/5206** la única representativa que puede comentarse, y aunque fue presentada en el ejercicio anterior tuvo su conclusión durante 2013.

Lo más significativo, y suponemos que no por casualidad, es que, tratándose de un procedimiento distinto, éste se seguía ante el **Juzgado de Instrucción nº 1 de Lucena**,

que también fue el órgano judicial afectado por la única queja que el pasado año comentamos en relación con la referida provincia andaluza. Y a mayor abundamiento su promotor ya se había dirigido a esta Defensoría en dos ocasiones anteriores por el mismo asunto, un escabroso caso de presuntos abusos en la persona de una menor ocurrido en el año 2009 y que pensábamos que se había resuelto tras nuestra anterior intervención.

Nada más lejos de la realidad, el interesado, padre de la menor, que deploraba que su hija tuviera que enfrentarse con su presunto abusador cuando ya debería haber olvidado tan desagradable incidente, ponía de manifiesto que tres años y medio después de su denuncia todo siguiera casi igual: *“los papeles, dicen, van y vienen entre la Audiencia de Córdoba y el Juzgado de Lucena, y de nuevo esperamos que el forense vea a nuestra hija”*, se quejaba gráficamente nuestro remitente.

Pues bien, nuevamente admitida su queja, de la información remitida por el Ministerio Fiscal se desprendió, en primer lugar, que aunque ya se había procedido a dictar auto de conclusión del sumario, la propia Fiscalía había solicitado la revocación del mismo al percatarse que la menor había estado sometida a tratamiento psicoterapéutico especializado sin que se hubiera emitido informe por médico forense relativo a su sanidad y en base al cual habría de cuantificarse la responsabilidad civil derivada del ilícito penal; a dicha petición se había unido la acusación particular y eso es lo que había dado lugar a que, tal como a su modo nos decía el propio interesado, *“de nuevo esperamos que el forense vea a mi hija”*.

Correcta la postura de la Fiscalía en su condición de protección de los derechos de la víctima menor de edad, sí, pero lo que no parecía justificado es que se llegara a esa conclusión casi cuatro años después del suceso, máxime tratándose de un caso de tan delicadísima naturaleza.

Así las cosas, trasladamos a nuestro remitente todo lo anterior, le emplazamos para que diera a conocer el contenido de nuestra comunicación a su abogado para que si le conviniera formulara la alegación correspondiente con vistas a alguna nueva gestión por nuestra parte, pero el interesado no la hizo, lo que dio lugar a que diéramos por concluida nuestra intervención: queremos creer que la instrucción se completó y se pudo poner fin al sufrimiento.

Como representativas de la provincia de **Granada**, y comenzando por expedientes empezados durante los últimos meses del ejercicio anterior, concluidos en el presente, en la **queja 12/ 5689** la interesada pretendía que se le facilitara la autopsia de su marido, obrante en las Diligencias Previas seguidas ante el **Juzgado de Instrucción nº 2 de Órgiva**, que se encargó de su fallecimiento, ocurrido en circunstancias inespecificadas, pero suponemos que violentas (porque si no, no se habrían incoado), negándose el Juzgado a hacerlo si no se personaba en la causa.

Pues bien, admitida la queja, desde la Fiscalía se nos remitía informe que justificaba que la negativa a facilitarle la copia de la autopsia partía de una *“orden de la Sra. Secretaria del Juzgado de que no se puede entregar copia de los procedimientos a aquellas personas que no estuvieran debidamente personadas en los mismos, con el fin de proteger el derecho a la intimidad de las partes en los procedimientos, estén vivas o hayan fallecido, conforme establece la Ley de Protección de Datos y los artículos 4 y 5 del Reglamento de aspectos accesorios, informándole que podía personarse en el procedimiento debidamente representada por Procurador y una vez efectuado se le podrían entregar las copias deseadas”*.

Como quiera que, pese a que no se terminaba de entender que no se facilitara una copia de la autopsia a quien acreditaba ser la esposa del fallecido, entrar en un debate al respecto resultaría poco útil, optamos por aconsejar a la interesada que se procurara abogado y procurador de oficio, ya que decía no disponer de medios para procurarse uno de pago.

Tras admitir a trámite la **queja 12/7015**, nos dirigimos al Fiscal Superior de Justicia interesando su investigación del asunto planteado por el promotor de la misma, un ciudadano extranjero que deploraba el retraso padecido en la tramitación de un procedimiento que tenía su origen en el hecho de que la licencia de obras del grupo de viviendas construidas por la entidad mercantil a la que le había comprado la suya, concedida por el Ayuntamiento de una localidad almeriense, fue impugnada por la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, dando lugar a un procedimiento contencioso-administrativo seguido ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Almería, que dictó la correspondiente sentencia el 14 de noviembre de 2011, que fue objeto de Recurso de Apelación que se seguía ante la **Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Granada**, desprendiéndose de la información remitida por la referida Fiscalía, que nos trasladaba, a su vez, el informe elaborado por la propia Sala en cuya sede se sustanciaba el referido Recurso, que *“el procedimiento se encuentra pendiente de señalamiento para deliberación, votación y fallo, lo que se realizará por el turno de antigüedad respecto a los demás procedimientos en alcanzar dicho trámite, siendo previsible que en los próximos meses pueda ser señalado, dada la relativamente reducida demora de la Sección Cuarta de esta Sala, a la que corresponde su conocimiento”*.

El asunto, pues, se encontraba en vías de solución, por lo que podíamos dar por concluidas nuestras actuaciones.

Con ocasión de la tramitación de la **queja 13/3835**, y dado que la misma concernía a la demora padecida en el señalamiento de las entrevistas por parte del **Equipo Psicosocial nº 4**, dependiente del Servicio de Justicia de Granada, correspondiente a un procedimiento de Medidas Provisionales previas seguido ante el **Juzgado de Primera Instancia nº 16 de Granada**, nos dirigimos a la Viceconsejería de Justicia e Interior poniendo de manifiesto el problema e instando sus posibles soluciones.

En respuesta a nuestra petición, se nos dio traslado del informe que, a su vez, había elaborado al respecto la Secretaría General Provincial de Justicia e Interior, de la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Granada, del siguiente tenor literal:

*“El Juzgado de Primera Instancia nº 16 dirige oficio de 10/04/2013 a los Equipos Psisociales, solicitando informe sobre régimen de guarda y custodia y visitas más favorables al menor, previo examen de sus progenitores y todas sus circunstancias, y en su caso, del menor dada su corta edad. En dicho escrito no se especifica la urgencia de la emisión de informe.*

*Dicho oficio fue recepcionado por fax el 15 de abril de 2013 y posteriormente por registro de entrada de 18 de abril de 2013, habiéndose derivado al Equipo Psicosocial nº 4 con fecha 17 de abril.*

*Con fecha 19 de abril de 2013, dado que no se trataba de un expediente de carácter urgente, este Equipo envía cita al juzgado participando el señalamiento para la entrevista en fecha 26 de noviembre de 2013, fecha que según criterios ordinarios de orden de entrada le corresponde.*

*En la provincia de Granada existen cuatro equipos psicosociales de familia (compuestos respectivamente de psicólogo y trabajador social) que atienden a los juzgados de familia del partido judicial de Granada (Juzgados de Primera Instancia nº 3, 10 y 16), además de a los juzgados de primera instancia e instrucción del resto de partidos judiciales.*

*La trascendencia que tienen estos procedimientos, y por ende, los informes psicosociales que se emiten en los mismos, comporta, teniendo en cuenta el interés superior de los menores, una metodología de trabajo que requiere, según los casos, la lectura y examen de los autos, entrevistas individuales y conjuntas con los progenitores (custodio y no custodio) y con el menor/es, observación de interacciones y pautas relacionales, pruebas psicométricas estandarizadas (cuestionarios, inventarios, escalas) visitas domiciliarias o a otras fuentes de información (colegios, residencias, servicios sociales, etc.), en el caso de que se consideren necesarias. Una vez obtenida toda la información que precisa el equipo psicosocial, realiza el informe que versará sobre los extremos que en su día solicitó el juez.*

*Debido a la carga de trabajo y a la necesidad de seguir esta metodología de trabajo, los Equipos Psicosociales de Familia acumulan demora en la emisión de los informes. Excepcionalmente, cuando el Juzgado así lo acuerda y solicita expresamente, se da preferencia a los asuntos urgentes.*

*Por todo ello, desde la Consejería se va a proceder a solicitar los oportunos informes sobre la situación de los citados Equipos en los Servicios de apoyo a la Justicia provinciales, a fin de estudiar, en su caso, posibles medidas para la reducción de los tiempos de demora que existen teniendo en cuenta el actual contexto económico y presupuestario, dándose cuenta a esa Institución de las actuaciones que se realicen”.*

A la vista de lo anterior, y dado que en el caso concreto de la presente queja el señalamiento de día ya se efectuó y se hizo siguiendo criterios de orden de entrada, que se nos explicaban las causas de la demora ciertamente padecida y, finalmente, que, en términos generales, se nos aseguraba que se iba a estudiar la manera de resolver la reducción de los tiempos de espera, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

También con ocasión de la tramitación de la **queja 13/4394** nos dirigimos al Fiscal Superior de Justicia interesando su investigación del asunto planteado por el promotor de la misma, relativo al retraso padecido en la tramitación de un procedimiento seguido ante la **Sala de lo Contencioso-administrativo en Granada del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía** desde el año 2009 y solicitándole información sobre las posibles causas de la dilación padecida y de sus previsiones de solución.

Del informe remitido por el Ministerio Fiscal, al que se unía el elaborado por la propia Sala, se desprendía que el referido *procedimiento “se encuentra pendiente de señalamiento para deliberación, votación y fallo”*, lo que se realizará *“por riguroso turno de antigüedad respecto a los demás procedimientos en alcanzar dicho trámite”*, señalando que *“la causa del retraso a que se refiere el escrito de queja es la sobrecarga de trabajo que pende ante esta Sala, y que al final del año 2012 arrojaba una pendencia superior a los 11.000 asuntos”*.

El promotor de la **queja 13/4513**, que lo hacía desde el Centro Penitenciario de Ocaña (Toledo), donde se encontraba cumpliendo una condena de seis años y nueve



meses en virtud de una Ejecutoria del 2010 del **Juzgado de lo Penal nº 1 de Motril**, que se hizo efectiva tras aplicar a las varias que pesaban sobre el mismo la regla del artículo 76 del Código Penal, limitando el cumplimiento de las mismas al triple de la mayor de las impuestas, nos aseguraba haberse dirigido por escrito al referido órgano judicial solicitando se incluyera la pena impuesta por ese mismo Juzgado en otra Ejecutoria del mismo año, que, al parecer, no se tuvo en cuenta al realizar la refundición de condenas a la que nos referimos.

El interesado se dirigió a esta Defensoría dado que no había recibido respuesta a su petición en sentido alguno, temiendo que al estar cumpliendo condena en un establecimiento penitenciario de otra comunidad autónoma la notificación de la resolución que procediera podría haberse extraviado.

Pues bien, admitida la queja, del informe remitido por el Ministerio Fiscal se desprendió que fue en fecha 26 de julio de 2013 cuando tuvo entrada en la Sección Territorial de Motril de la Fiscalía de Granada la Providencia del Juzgado de lo Penal nº 1 de Motril dando traslado del escrito del interesado, que tuvo entrada en el referido juzgado el 25 de junio anterior, en el que solicitaba la inclusión de la condena recaída en la Ejecutoria nº .../10 en la refundición que se le practicó en la Ejecutoria nº .../10 de ese mismo Juzgado.

Con fecha 2 de agosto por el Fiscal encargado de su despacho se informó en el sentido de no oponerse a la inclusión solicitada, y con fecha 28 del mismo mes se acordó por Auto del Juzgado en cuestión acceder a ello. Concretamente, y según la parte dispositiva del Auto dictado, cuya copia se nos facilitó, *“se acuerda incluir en la refundición practicada y acumulación de condenas de la Ejecutoria nº.../10, en la que también se incluyó la condena de la Ejecutoria nº .../11, la correspondiente a la Ejecutoria nº .../10, manteniéndose íntegramente el resto de pronunciamientos que se acordaron en la Ejecutoria nº .../10, pero teniendo en cuenta que el triple de la mayor que se fijó, seis años y nueve meses, deberá comprender la condena de la Ejecutoria nº .../11, como ya se resolvió, y también la correspondiente a la Ejecutoria nº .../10.”*

Así mismo, se acordaba remitir testimonio del referido Auto a la Ejecutoria nº .../10 de ese mismo Juzgado y a su correspondiente pieza separada y que se procediera a practicar tanto en la Ejecutoria nº .../10 y la .../10, y pieza separadas en su caso, ambas de ese Juzgado, nueva liquidación de condena. Por último, también se acordó remitir testimonio de esa resolución al Centro Penitenciario correspondiente para su ejecución y cumplimiento, así como a los Juzgados y Tribunales sentenciadores a los efectos oportunos.

Se había logrado, por tanto, no sólo que se atendiera la petición de nuestro remitente, sino que se hiciera en el sentido por él pretendido, por lo que pudimos dar por concluidas nuestras actuaciones al respecto.

En la **queja 13/6032** comparecía un abogado del Ilustre Colegio de Abogados de Almería en nombre de su cliente, cuya asistencia y representación le fue asignada por Turno de Oficio como acreedor del derecho a la asistencia jurídica gratuita, exponiéndonos que su designación lo fue para interponer contra la sentencia dictada por el Juzgado de lo Social nº 4 de Almería Recurso de Suplicación, que se sostuvo ante la **Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada**, que dictó sentencia de fecha 8 de febrero de 2012.

Contra la referida resolución, y siguiendo instrucciones de su cliente, el Letrado que a nosotros se dirigió había presentado escrito preparatorio anunciando la interposición de Recurso de Casación para unificación de doctrina, pero a partir de este momento se

produjeron una serie de circunstancias que terminaron en el dictado por la Sala de un Auto poniendo fin al trámite por haber transcurrido el plazo de 15 días concedidos para su formalización sin haberlo efectuado, en cuya consecuencia se declaró firme la sentencia impugnada.

El interesado aseguraba que había formulado contra el referido Auto Recurso de Reposición -aunque reconocía haberlo denominado incorrectamente-, que lo envió por fax como el resto de los escritos que presentó al radicar su despacho profesional en Almería, y que no había sido objeto de resolución alguna por parte del Alto Tribunal.

Atendiendo a la posible indefensión que con ello se ocasionaba al afectado por este asunto, y sin entrar a valorar, por no ser de nuestra competencia, los argumentos de nuestro remitente, de los que suponíamos a la Sala plenamente conocedora, por nuestra parte al admitir la queja únicamente planteamos esa presunta ausencia de resolución al escrito que el interesado aseguraba haber dirigido a la Sala y del que igualmente dice no haber sido objeto de resolución alguna por la misma.

A la fecha de realizar este Informe aún no se había recibido respuesta alguna al respecto, por lo que la conclusión del expediente se comentará el próximo año.

El promotor de la **queja 13/6454** aseguraba que el **Juzgado de Primera Instancia nº 6 de Granada** dictó en fecha 30 de junio de 2009 y en los autos sobre Juicio Ordinario nº .../08 seguidos a instancia del interesado sentencia que, estimando parcialmente la demanda, condenó a la demandada a abonar al primero una determinada cantidad.

Una vez solicitada la ejecución de la misma, se incoó el procedimiento de ejecución de títulos judiciales nº .../09 y ante el impago por parte de la demandada se solicitó y obtuvo el embargo de algunos de sus bienes. Sin embargo, parecía que el proceso ejecutorio se encontraba paralizado, siendo la última actuación judicial conocida por el ejecutante una diligencia de ordenación de fecha 20 de diciembre de 2010 decretando no haber lugar a lo interesado por éste al encontrarse embargadas en las actuaciones tres fincas de la ejecutada.

El caso es que el interesado no había podido hacer efectivo su crédito, pese a que ya habían transcurrido cuatro años desde que instara el procedimiento de reclamación, mientras que su situación económica era -nos aseguraba- de auténtica precariedad, no pudiendo hacer frente a la hipoteca de su vivienda, que estaba en trance de perder.

El informe que, sin embargo, nos remitió la Fiscalía, que a su vez unía el elaborado por el órgano judicial en cuestión, argumentaba estar el Juzgado pendiente de que el siguiente paso lo diera el propio ejecutante, toda vez que al no haber manifestado nada la ejecutada al requerimiento de pago y recibido la contestación al oficio que se envió a una entidad bancaria, de todo lo que se había dado traslado al ejecutante, no había manifestado éste nada al respecto, por lo que se estaba pendiente de lo que dijera sobre la continuación del apremio sobre los bienes de la ejecutada.

En definitiva, lo que nos decía el informe remitido por el Ministerio Fiscal era que la continuación del procedimiento de ejecución estaba pendiente de dos actuaciones de la propia representación procesal de nuestro remitente, y que, mientras no se cumplimentaran dichas actuaciones el procedimiento seguiría paralizado, sin que pudiera imputarse dicha paralización al órgano judicial ejecutante, por lo que le sugerimos que se pusiera en contacto con su abogado para comunicarle cuanto precede.

Por último en lo que a Granada se refiere, y aún sin recepción de informe al haberse realizado la petición del mismo recientemente, el promotor de la **queja 13/6749**, condenado en una causa seguida ante la **Sección 1ª de la Audiencia Provincial de Granada** en virtud de la que todavía cumplía condena aunque ya se encontraba clasificado en tercer grado penitenciario, aseguraba haber solicitado mediante escrito de fecha 28 de diciembre de 2012 se le hiciera entrega de copia de determinados documentos incorporados a la causa, tales como las declaraciones efectuadas por los testigos, los escritos de acusación y defensa, las actas de las vistas orales, el auto de declaración de insolvencia, y los pagos realizados en concepto de responsabilidad civil, por necesitarlos para otros usos.

La Sala, mediante Providencia de fecha 16 de enero de 2013 le significó que efectuara la petición por medio de su representación procesal, y tras renunciar a su anterior representación y designar una nueva, por medio de escrito realizado por los nuevos abogado y procurador personados en las actuaciones se reprodujo la misma petición.

Pese a que dicho escrito tuvo entrada en la Sala el 14 de mayo de 2013, sin embargo, según nos exponía el interesado, aún no se había dado respuesta a dicha (nueva) petición, pese a que se había hecho como se le indicaba y transcurrido seis meses desde entonces.

Situados ahora en la provincia de **Huelva**, analizamos la conclusión de dos expedientes de queja de los que se hablaba en el Informe correspondiente al pasado ejercicio, ambos afectantes al Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 2 de La Palma del Condado, órgano judicial asiduo a nuestros Informes Anuales.

Trataba la **queja 12/2469** del procedimiento seguido desde el año 2009 ante el **Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 2 de La Palma del Condado** sobre Divorcio Contencioso entre la promotora de la queja y su todavía esposo.

A mediados del año anterior ya nos habíamos dirigido a la Fiscalía en relación con el mismo procedimiento, ya que pese a los más de dos años transcurridos desde que se incoara el procedimiento, aún se encontraba el mismo pendiente de señalamiento de vista, constituyendo la más grave consecuencia de tan extraordinaria dilación la existencia de tres menores hijos del matrimonio respecto de los que no se había señalado medidas económicas alguna en cuanto a la prestación de alimentos por quien no ostentaba su guarda y custodia –su padre-, que siempre, y aunque solo lo fuera de hecho por obvias razones, tenía la madre.

Se daba, además, la circunstancia de que, ante el completo abandono económico en que quedó tras la separación de hecho que se produjo al abandonar su esposo el domicilio conyugal hacía ya más de tres años, se había visto obligada a formular denuncia contra el padre de sus hijos por incumplimiento de su obligación de prestar alimentos a los menores, encontrándose con la paradójica situación de que se procedió al archivo de las Diligencias Previas a que dio lugar su denuncia por no existir resolución judicial alguna que estableciera la obligación del padre de prestar alimentos a sus tres hijos, quienes, obviamente, y como antes dijimos, vivían y lo habían hecho siempre con su madre desde que el padre abandonara el hogar conyugal, siendo alimentados exclusivamente por ella.

En esta ocasión anterior a la que arriba nos referimos, la Fiscalía, tras comprobar que la última resolución adoptada era de 22 de octubre de 2010, nos significó que *“Por todo lo anterior, dados los pocos datos que constan en esta Fiscalía y a la vista de la información ofrecida en su oficio sobre el retraso del procedimiento y la situación de los*

*tres menores, en cumplimiento de la misión de velar por los intereses de éstos que legalmente tiene asignada el Ministerio Fiscal, se procede por la Fiscal Coordinadora del Servicio de Matrimonial a elaborar en el día de la fecha (24 de octubre de 2011) un escrito dirigido a dicho Juzgado, exhortándolo para el rápido señalamiento del juicio oral”.*

Su iniciativa propició la reactivación de un procedimiento que estaba paralizado, pero la interesada volvió a dirigirse a nosotros porque aún no se había adoptado en relación con la situación de sus menores hijos medida alguna, y aunque ello podía ser debido a que la representación procesal de la interesada parece que no solicitó la adopción de medidas provisionales y tendrían las medidas que acordarse en la sentencia de divorcio, había transcurrido plazo más que suficiente –recordemos que los autos eran del año 2009- para que se procediera de una vez al dictado de la misma.

A mayor abundamiento, si la situación de nuestra remitente era verdaderamente angustiada la primera vez que nos dirigimos a la Fiscalía, en esta ocasión lo era aún más: estaba a punto de ser lanzada, en unión de sus tres menores hijos, de la vivienda que habitaba, al no haber podido hacer frente a la hipoteca que pesaba sobre la misma, de la que su todavía esposo se desentendió cuando la abandonó.

Pues bien, la Fiscalía nos envió el mismo informe que ya nos había remitido en la queja anterior, de la que había transcurrido tiempo más que suficiente y sin que se hubiera resuelto el problema que se planteaba en la misma, lo que motivó que tuviéramos que recordarle que lo que le pedíamos era un nuevo informe sobre la evolución sufrida por el procedimiento desde que se nos envió el primero, ya que, según la afectada, seguía siendo la misma: *“lo que, en definitiva, debemos recibir de esa Fiscalía es un informe actualizado de la situación procesal de dicho divorcio, iniciado ya hace más de tres años y en el que están presentes una mujer-madre desamparada y sus tres menores hijos”.*

Del nuevo finalmente remitido por el Ministerio Fiscal se desprendió, afortunadamente, que por fin se dictó sentencia en el demoradísimo procedimiento y que en la misma se establecieron las medidas inherentes al divorcio en cuanto a los tres menores hijos del matrimonio, tanto respecto de las económicas como las relativas a la guardia y custodia sobre los mismos y a su estancia con el progenitor no custodio, concluyendo el Ministerio Fiscal significándonos que *“a partir de dicha sentencia se ha iniciado su ejecución”*, y explicando el retraso padecido *“por el cúmulo de asuntos que debe conocer el referido órgano judicial en contradicción con la escasez de medios personales de que dispone”.*

Nos ha sucedido exactamente lo mismo en la **queja 12/2865**, afectante al mismo órgano jurisdiccional, el **Juzgado Mixto nº 2 de La Palma del Condado**, ante el que se seguía la ejecución de una sentencia sobre daños constructivos, que la recalcitrancia de quien estaba obligado a repararlos, según la interesada, estaba provocando retrasos sin cuento, con la aquiescencia “fáctica” de un juzgado colapsado y, al parecer, sin solución, ya que la última actuación judicial habida era una resolución dictada a principios de año contra la que se formuló recurso que meses después seguía sin ser resuelto, asunto respecto del que ya habíamos intervenido y sobre el que si volvíamos a hacerlo no era sólo porque se trataba de un procedimiento que empezó en el año 2006 y aún no había concluido, sino porque quien se dirigía a nosotros contaba ya con ochenta y un años y temía irse de este mundo antes de que acabase el pleito.

Como decíamos al principio del comentario, la Fiscalía no nos enviaba nuevo informe al respecto, como ocurría en el caso anterior, sino que nos recordaba que ya se nos había remitido un informe –que correspondía a la queja anterior de nuestra remitente-, lo

que nos obligó a escribirle de nuevo recordándole que dicho informe se elaboró en noviembre de 2011, habiendo transcurrido ya un año del mismo, y que, por tanto, lo que le requeríamos era un nuevo informe para saber cómo había evolucionado el procedimiento y qué podría hacerse, en su caso, para superar tan reiteradas dilaciones.

Del que finalmente logramos obtener se desprendió que, en efecto, no se habían practicado desde entonces nuevas diligencias judiciales, en vista de lo cual el Ministerio Fiscal había adoptado la iniciativa de interesar del Juzgado que se agilizará la tramitación del procedimiento, pese a no tener parte ni intervención en los autos en cuestión.

El interesado en la **queja 13/1034**, que ya se quejó en el año 2011 por la lentitud del procedimiento que le afectaba, seguido ante el **Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Huelva**, volvía a dirigirse a nosotros para decirnos ahora que, celebrado por fin el juicio el 6 junio de 2012, aún no se había procedido al dictado de la correspondiente sentencia en el mismo cuando habían transcurrido más de seis meses desde entonces.

Tras proceder a la admisión de la queja, del informe recibido se desprendió que aunque en el mes de junio tuvo lugar parte de la prueba que debía practicarse en presencia judicial, posteriormente tuvo acceso a los autos escrito aportando documentales que fueron denegadas como pruebas, acordándose el 31 de julio de 2012 el trámite de conclusiones, que no fueron formuladas hasta el 24 de septiembre por la parte demandante y con fecha 16 de octubre y 30 de octubre respectivamente las demandadas, la primera la entidad representada por el propio promotor de la queja y la segunda la administración, recayendo el 30 de octubre diligencia de ordenación acordando pasar los autos a Su Señoría para el dictado de la sentencia, materializándose dicha entrega el 15 de noviembre.

Era, pues, desde la referida fecha de 15 de noviembre de 2012 y no desde el 6 de junio, que, en efecto, se encontraban los autos en poder del titular del Juzgado para el dictado de la correspondiente sentencia, que se produciría en plazo no superior a sesenta días y por riguroso orden cronológico de fechas de conclusiones, ya que existían otros procesos que se encontraban pendientes de sentencia con anterioridad a éste.

También la promotora de la **queja 13/1852** se había dirigido previamente a esta Defensoría poniendo de manifiesto el retraso padecido por el procedimiento que se inició tras el fallecimiento de su hijo en accidente laboral, ocurrido hacía ya seis años, sin que, pese al tiempo transcurrido, se hubiera puesto fin a la instrucción de unas Diligencias Previas que se iniciaron en el año 2007 por el **Juzgado de Instrucción nº 4 de Huelva**, cuya instrucción se había ido dilatando enormemente en el tiempo, en base a lo que instábamos al Ministerio Fiscal que promoviera la urgente finalización de la instrucción de la causa, calificando de “exasperante” el retraso padecido en la tramitación de la misma, y poniendo una vez más de manifiesto la necesidad que tenían los padres del fallecido de que se pusiera fin al procedimiento judicial para que pudieran comenzar a superar el duelo que iniciaron hacía tanto tiempo.

En el breve informe que nos fue remitido al respecto por el Ministerio Fiscal se nos decía que a la causa se le puso fin mediante el dictado de auto de archivo de la misma de fecha 17 de diciembre de 2012. Dicho auto había sido recurrido por la propia representación procesal de la interesada en apelación ante la Audiencia provincial de Huelva, e impugnado dicho recurso por el Ministerio Público con fecha 19 de marzo de 2013, al entender que la resolución de archivo –que es lo que se había decidido después de tantísimo tiempo- era conforme a Derecho.

Pendía, por tanto, pero desde fecha muy reciente, la resolución del recurso de apelación por parte de la Audiencia Provincial de Huelva, por lo que, pese al manifiesto retraso padecido por la causa desde el inicio de la misma, en esos momentos no se podía considerar que en el trámite procesal en el que nos encontrábamos se estuviera produciendo dilación, por lo que nuestra intervención no estaría justificada, lo que nos llevó a concluir, al menos por el momento, nuestras actuaciones.

El remitente de la **queja 13/3834** aseguraba que con fecha 4 de abril de 2013 recibió cédula de notificación remitida por el **Juzgado de Primera Instancia nº 7 (Familia) de Huelva** concediéndole diez días hábiles para efectuar las alegaciones que tuviera por convenientes en apoyo de la impugnación de la resolución sobre reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita recaída en expediente incoado al efecto, lo que efectuó con fecha 16 de abril de 2013 ante el Juzgado, vía oficina de correos de Badajoz, pero que al día de la fecha no había vuelto a tener noticia alguna al respecto, por lo que no sabía si la citada resolución había sido o no revocada.

Admitida la queja, en respuesta a nuestra petición, el Ministerio Fiscal nos respondía que *“para una mejor concreción de los hechos y poder emitir el presente informe se han incoado en esta Fiscalía Diligencias Informativas en las que se solicitó información al respecto del Juzgado de Primera Instancia nº 7 (Familia) de Huelva”*, recibándose contestación de dicho Juzgado por medio de escrito en el que se explicaban los avatares del mencionado procedimiento de impugnación.

Así, se aseguraba que la resolución sobre la impugnación de la denegación del derecho de justicia gratuita a la que la queja se refería fue dictada el día 26 de abril de 2013 e incorporada al expediente el 29 de abril de 2013.

Con esa fecha se expidió exhorto al Juzgado Decano de Badajoz para la notificación, y el acuse de recibo por el que se remitió el exhorto tenía sello de recepción por el Juzgado de lo Penal nº 2 de Badajoz el 10 de mayo de 2013, pero debió de extraviarse en Badajoz y no llegó al Juzgado Decano.

En cualquier caso, por diligencia de 26 de septiembre de 2013 se acordó la notificación al interesado por correo certificado con acuse de recibo y tras su notificación el expediente fue archivado el 10 de octubre de 2013.

Por último, nos informaban de que se había ofrecido idéntica información al Consejo General del Poder Judicial, ante el que el interesado también había presentado la misma reclamación.

Por nuestra parte, y tras dar traslado al interesado de la información que precede, le significamos que debíamos dar por finalizadas nuestras actuaciones ya que en lo relativo a quejas que afecten a la Administración de Justicia, el artículo 15 de nuestra Ley Reguladora nos impide llevar a cabo de forma directa investigaciones al respecto, debiendo esta Institución, a tenor de dicho precepto, dar traslado de las mismas al Ministerio Fiscal, conforme se había procedido, o al Consejo General del Poder Judicial -organismo que, según la información facilitada por el propio Juzgado, había tenido también conocimiento e intervención en el asunto- a fin de que sean dichas Instituciones quienes procedan a su investigación.

Por último en cuanto a Huelva se refiere, el promotor de la **queja 13/4332**, imputado junto con otros en un procedimiento relacionado con la política municipal, se quejaba de la lenta instrucción del mismo, que databa ya del 2010, ya que, al considerarse

ajeno a los hechos que se le imputaban, lo que quería es que se terminara ya su padecimiento, bien sobreseyendo la causa, bien celebrando el correspondiente juicio, en el que confiaba obtener sentencia absolutoria.

Admitida la queja, de la respuesta de la Fiscalía se desprendió que el problema es que había un elevado número de imputados, con sus correspondientes defensas, y una multitud de documentos y requerimientos que habían de ser contestados por otros tantos organismos, constando repetidos y reiterados oficios del **Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 2 de Valverde del Camino**, órgano que practicaba la instrucción, reclamando diversa documentación a organismos que no la habían aportado, siendo el último requerimiento de fecha 11 de noviembre de 2013, por lo que el retraso ciertamente padecido no se debía a motivos exclusivamente imputables al órgano judicial aunque la causa llevara ya tres años instruyéndose.

De la total ausencia de quejas sobre el funcionamiento de los órganos judiciales radicados en la provincia de **Jaén**, junto con la de Córdoba la menos frecuentada por este tipo de reclamaciones y no sólo durante el presente ejercicio, podría deducirse o bien la de conflictividad al respecto o la de impulso querulante de sus justiciables: quedémonos con la primera opción.

Nos situamos ya en la provincia de **Málaga** para comentar las quejas que a continuación se relacionan. Comenzamos por una de las presentadas durante los últimos días del anterior ejercicio y concluidas durante el año que ahora abordamos. Se trata de la **queja 12/6149**, referida al retraso padecido por su promotor en la resolución del procedimiento judicial que le afectaba, autos sobre divorcio seguidos ante el **Juzgado de Primera Instancia nº 3 de Antequera** en los que, según nos indicaba, desde el mes de abril del año 2012 se encontraba pendiente de dictado la correspondiente sentencia.

Del extenso informe remitido por el Ministerio Fiscal se desprendió, resumidamente, que el problema había residido, fundamentalmente, en el hecho de que hubiera que solicitarse del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía autorización para que el Juez que conoció de las actuaciones, que cesó en su cargo en marzo de 2012, fuera quien dictara la sentencia, autorización ésta que, tras diversos trámites relacionados con el acta del juicio, se obtuvo el 30 de julio de 2012, comunicándose al Juez por Diligencia de Ordenación de fecha 3 de septiembre.

Recibidas las actuaciones, se detectó que por un error de tramitación no se le había dado traslado de la documental objeto de la diligencia final al Ministerio Fiscal para que emitiese informe preceptivo, por lo que se produjo una nueva demora para que se procediera a evacuarlo, emitiéndose informe el 20 de diciembre de citado año.

El Juez habilitado para dictar sentencia pudo entonces redactarla pocos días después, a la vista de lo cual, subsanado el problema que llevó al interesado a dirigirse a nosotros, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Contra el interesado, promotor de la **queja 13/683**, y en virtud de denuncia formulada en junio de 2011 por su entonces pareja por presuntos malos tratos, se seguía, según nos exponía aquél, un procedimiento penal cuya instrucción, seguida ante el **Juzgado de Instrucción nº 3 de Málaga** primero como Diligencias Previas y luego Procedimiento Abreviado, se demoró por un año hasta su entrada, en junio de 2012, en el **Juzgado de lo Penal nº 13 de Málaga** para su enjuiciamiento y fallo.

Pese a que había transcurrido casi un año desde entonces, aún no había recibido el interesado citación para juicio, aunque sí que le habían comunicado verbalmente que estaría prevista su celebración para finales de enero del año 2014, exponiéndonos que no alcanzaba a comprender cómo era posible que la única oportunidad que tenía para defenderse de una acusación que aseguraba ser falsa se pudiera demorar dos años y medio, si llegara a confirmarse que la fecha prevista para la celebración del juicio oral era, en efecto, para la referida y aún lejana fecha, ya que la queja se formulaba a principios del año 2013, a la vista de lo cual decidimos admitirla, aunque sólo fuera al objeto de poner de manifiesto tan flagrante retraso.

Pues bien, en el informe remitido dicho demorado señalamiento se justificaba, según nuestro informante, por el hecho de que, con independencia del criterio objetivo de señalamientos por riguroso turno de entrada, sólo se establecen preferencias para las llamadas causas con preso –procedimientos que se siguen contra acusados que se encuentran en situación de prisión preventiva-, además de que el Juzgado de lo Penal nº 13 de Málaga conoce en exclusividad todos los procedimientos de violencia de género de Málaga y su Provincia.

A este respecto nos significaban que el Consejo General del Poder Judicial había aprobado un Refuerzo para los Juzgados 12 y 13 a fin de aliviar la carga de trabajo, pero los señalamientos ya efectuados no se podían anticipar al haberse realizado por riguroso orden de antigüedad.

El interesado en la **queja 13/1854** formuló, mediante escrito de fecha 2 de febrero de 2012 y por medio de su representación procesal, papeleta de conciliación, siendo asignada al **Juzgado de Primera Instancia nº 13 de Málaga**.

Extrañado por la ausencia de noticias al respecto y puesto en contacto con su abogado, el interesado nos exponía que éste le aseguraba que no se había producido aún señalamiento de fecha para el acto de conciliación cuya papeleta se presentó hacía más de un año.

Sin embargo, admitida la queja, del informe remitido por el Ministerio Fiscal se desprendía que la papeleta de conciliación tuvo entrada en el Juzgado Decano el 5 de marzo de 2012 y fue turnada al Juzgado referido el 14 del mismo mes y año, constando en los autos Decreto de fecha 10 de mayo de 2012 por el que se acordaba no haber lugar a admitir a trámite la Papeleta por no ser competente dicho Juzgado al existir un Juzgado de Paz en el domicilio de la demandada en el que poder instar la misma, resolución que había sido oportunamente notificada a la Procuradora de nuestro remitente a través de la aplicación Lexnet el mismo día de su fecha, constando su recepción en fecha 11 de mayo de 2012.

Dado que en la propia resolución se hacía constar que contra la misma cabía interponer recurso de revisión directo en el término de cinco días, al no haberse hecho uso de dicho recurso devino firme, con remisión del expediente al archivo territorial, situación en la que permanecía, a la vista de lo cual, y tras facilitarle dicha información, sugerimos a nuestro remitente que pusiera en conocimiento de su abogado la información que nos habían remitido, a los efectos que procedieran.

Se refería la **queja 13/1927** al retraso padecido por unas Diligencias Previas seguidas ante el **Juzgado de Instrucción nº 11 de Málaga** e iniciadas tras encontrarse el interesado, nacional de un país europeo, ocupada la segunda vivienda que compró en su día en unión de su esposa, tras el fallecimiento de la misma, sin que pese a dicha ocupación



ilegal hubiera conseguido del Juzgado instructor se adoptara medida alguna tendente a la recuperación de su posesión.

Del informe remitido por el Ministerio Fiscal se desprendió que las referidas Diligencias terminaron transformándose en Procedimiento Abreviado, que fue remitido al Juzgado de lo Penal nº 10 de Málaga, que ya había señalado juicio para fecha próxima, significándonos el Ministerio Fiscal que la representación procesal del interesado, por la que había estado representado en la causa en todo momento, no había solicitado como medida cautelar la recuperación de la posesión de la vivienda, entendiendo que probablemente ello había sido debido a que la vivienda ocupada era de la exclusiva propiedad de su esposa fallecida, sin que, pese a haber sido requerido a tal efecto, hubiera acreditado el viudo su condición de legítimo heredero de la misma y, por tanto, su condición de perjudicado en relación a estos hechos.

Pero como, en cualquier caso, el retraso que motivó la presentación de su queja había quedado sobradamente superado, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

El promotor de la **queja 13/2778** se preguntaba por las razones que pudieran estar provocando la extraordinaria demora padecida en la instrucción de la causa que le afectaba, seguida ante el **Juzgado de Instrucción nº 3 de Málaga**, cuyo origen era el intento de homicidio por él padecido.

Del informe que, admitida la queja, nos fue remitido por el Ministerio Fiscal se desprendió que, en efecto, tras haberse practicado al inicio de la instrucción las principales diligencias de investigación, lo que dio lugar a determinar que los hechos podrían ser constitutivos de un delito de homicidio en grado de tentativa y, consecuentemente, a dotar auto de incoación de sumario, a partir de ese momento habían sido los continuos recursos planteados por la representación procesal del procesado, tanto en lo relativo a la continuación de las actuaciones por los trámites de sumario como en relación a las diligencias acordadas o pendientes de practicar, lo que había provocado el retraso experimentado por la instrucción de la causa, llegando en varias ocasiones el procedimiento hasta la instancia superior –Audiencia Provincial- a fin de resolver los mismos.

La última actuación habida había sido, precisamente, la práctica de lo acordado por la Audiencia Provincial de Málaga en resolución judicial reciente, consistente en que por dos especialistas de neurología se especificaran determinadas cuestiones relacionadas con las lesiones padecidas por nuestro remitente, informándonos el Ministerio Fiscal de que al estar aquél debidamente personado como acusación particular, su representación procesal –abogado y procurador- estaba en las más adecuadas condiciones de poderlo mantener debidamente informado de cuanto sucediera a lo largo de la instrucción de la causa, en cuya pronta conclusión, tras nuestra actuación, se confiaba.

La promotora de la **queja 13/3145** no alcanzaba a comprender cómo era posible que al recurso que de contrario se había formulado en el primer trimestre de 2012 contra una sentencia favorable a su pretensión se le hubiera señalado por la **Sección Sexta de la Audiencia Provincial de Málaga** como día para la vista el 5 de marzo de 2014, dos años después.

En el asunto, a mayor abundamiento, subyacía el hecho de que la sentencia obtenida por la interesada en primera instancia consistía en que se condenaba a su vecino colindante a que talara un árbol que le estaba ocasionando un grave daño en su propiedad, por lo que mientras tanto las raíces del árbol terminarían por destruir su vivienda.

Aunque no se podía alterar la fecha del señalamiento por haberse realizado por riguroso orden de antigüedad, en el informe que nos remitió la Fiscalía se explicaban las razones de la Sala, cuya agenda estaba colapsada debido a que la misma conocía en exclusiva los asuntos de familia, incluidos los relativos a violencia contra la mujer e incapacidades, siendo también la especialista en los recursos de los Juzgados de lo Mercantil, debiéndose dar prioridad en dicha agenda a los primeros así como a los incidentes de tramitación preferente, resultando humanamente imposible dar mayor celeridad a las resoluciones de los recursos ordinarios, en todos lo cuales subyacen intereses a los que el paso del tiempo no favorece, concluyendo que *“esta Sala comparte la indignación de la apelada y ha puesto, reiteradamente, en conocimiento de la Superioridad la masiva entrada de asuntos que supera alarmantemente los baremos previstos para las tres Salas civiles de esta Audiencia Provincial, sin que hasta la fecha se haya articulado solución alguna.”*

Poco se puede añadir a tan sensata crítica.

Se amparaba el promotor de la **queja 13/5260** en el hecho de que tras haberse visto obligado a formular una queja anterior en base a la dilación padecida durante la tramitación de unas Diligencias Previas seguidas ante el **Juzgado de Instrucción nº 11 de Málaga** en virtud de denuncia por ocupación ilegal de una vivienda propiedad de su esposa –recordemos que se trata de una queja comentada en algunos párrafos anteriores-, una vez conseguimos que se señalara fecha para juicio y que éste se celebrara, tres meses después todavía estaba esperando la sentencia.

Del informe remitido por el Ministerio Fiscal se desprendió la realidad de la queja, explicándonos que aunque, en efecto, el juicio se había celebrado el día 13 de junio de 2013, hasta final de octubre no había podido ser notificada la sentencia, que llevaba fecha de 20 de septiembre de 2013, destacando que el retraso en el dictado de sentencia no es desacostumbrado y obedece, en principio, a la sobrecarga de trabajo que padecen este tipo de órganos jurisdiccionales.

De cualquier forma, dado que el asunto que motivó la nueva queja de nuestro remitente había quedado positivamente resuelto con el dictado de la sentencia cuya ausencia motivó la presentación de la misma, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

La presentadora de la **queja 13/5436**, madre de tres menores de edades comprendidas entre los 3 y los 9 años de edad, nos relataba, aunque sin demasiada claridad expositiva, que mantenía frente al padre de sus hijos tres procedimientos judiciales ante el **Juzgado de Primera Instancia nº 5 de Torremolinos**: de medidas provisionalísimas, de guarda y custodia y de Ejecución de Título Judicial nº 1678/12.

Aunque volvemos a repetir que nuestra remitente no se explicaba bien en cuanto a la situación procesal de los mencionados procedimientos, el caso es que nos transmitía su desesperación porque careciendo de recursos económicos tampoco había conseguido hasta el momento que se los proporcionara el padre de sus hijos, poniéndonos como insistente ejemplo que cuando se le atribuyó a ella la guarda y custodia de los menores y, en consecuencia, el uso del domicilio conyugal, que al parecer era propiedad de aquél, se lo entregó sin los suministros de luz y de agua, que aún no había conseguido reponer no sabemos si porque carecía de titularidad para ello, si por falta de medios económicos para encontrar una solución, o por ambas razones.

Como quiera que en lo que más insistía era en las precarias condiciones en las que se veían obligados a vivir los tres menores, sin agua ni electricidad, y sin que se le diera

respuesta judicial a dicha cuestión, creímos conveniente solicitar la intervención de la Fiscalía al objeto de conocer la situación procesal de los procedimientos, por si una excesivamente retrasada tramitación de los mismos contribuyera a que no se resolviera el problema que nos planteaban.

A la fecha de efectuar el presente comentario aún no hemos recibido el informe solicitado, por lo que el próximo año se completará.

Lo mismo ocurría con la **queja 13/6232**, que aún no ha sido informada por la Fiscalía de Área de Marbella, ante la que se admitió al constituir el objeto de la misma el **Juzgado de Instrucción nº 1 de Estepona** y las Diligencias Previas ante el mismo seguidas a raíz de la denuncia Interpuesta por la interesada por haber sufrido por parte de sus vecinos cortes de los tendidos de suministro de agua y luz de su vivienda, privándola de dichos servicios de primera necesidad.

Desde entonces, y a la vista de la ausencia de adopción de medida alguna al respecto, la representación procesal de la interesada, que se había personado en las referidas Diligencias por medio de abogado y procurador, había solicitado que se dictara resolución por la que se acordara la inmediata reparación y restablecimiento de dichos suministros a la vivienda de la interesada, que no disponía de ellos y había de vivir en condiciones de extrema precariedad. Dicha solicitud se había tenido que reiterar en varias ocasiones, sin que el Juzgado hubiera adoptado resolución alguna al respecto.

La información solicitada a la Fiscalía, sin embargo, aún no nos ha sido facilitada como decíamos al principio del comentario, que tendrá que completarse el próximo año.

Es **Sevilla**, por obvias razones poblacionales y consiguiente profusión de órganos judiciales la que viene siendo objeto de un mayor número de quejas de la naturaleza a que se refiere el presente apartado. A dicho ámbito provincial corresponden las quejas que a continuación se comentan, empezando por las que se iniciaron en los últimos días del ejercicio anterior pero cuya tramitación se ha desarrollado en el que estamos abordando.

La promotora de la **queja 12/6370** presentó ante el Juzgado Decano de Sevilla demanda que fue turnada al **Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Sevilla**, en el que mediante Providencia de 3 de junio de 2009, notificada el día 18 de junio posterior, se fijó como fecha para la celebración de la vista el día 23 de septiembre de 2009.

El transcurso de la vista se desarrolló con total normalidad en la fecha señalada, quedando los autos vistos para sentencia, pero el caso es que habían pasado más de tres años desde la fecha de la celebración de la vista sin que se hubiera dictado aún sentencia al respecto, algo absolutamente injustificable.

Admitida la queja, de la información remitida por el Ministerio Fiscal se desprendió que, en efecto así había sido, y lo más sorprendente fue que nos dijeran que hasta tres años después la interesada no había pedido explicaciones, porque tras hacerlo la titular del juzgado, pese a estar de baja por maternidad, dictó sentencia.

En otro orden de cosas, nos ofrecían una serie de explicaciones que trataban de justificar el retraso de un modo poco excusable: que se trataba de un juzgado con exceso de trabajo (como todos), que la titular había puesto unas 600 sentencias como media anual –no se explicaba entonces por qué ésta no-, y que durante estos tres años hubo un traslado del juzgado, por lo que se pudieron traspapelar los autos, pues ni la complejidad del asunto (que

al parecer no lo era) ni el hecho de que la juez pusiera inmediatamente la sentencia en cuanto tuvo conocimiento del retraso, justificarían otra versión de lo ocurrido.

La interesada en la **queja 12/6717** presentó en julio de 2011 demanda de divorcio con solicitud de adopción de medidas provisionales, que fue turnada al **Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Dos Hermanas en autos nº 605/11**. Hasta marzo de 2012 no se señaló fecha para la vista, que se suspendió al tratarse de llegar a un acuerdo que según nuestra remitente su aún esposo se negó posteriormente a firmar, teniendo que solicitar la reanudación de las actuaciones.

La nueva vista se celebró el 27 de septiembre de 2012, pero la interesada aseguraba no tener noticia alguna desde entonces, encontrándose en una situación insostenible, ya que, pese a que había transcurrido año y medio desde que presentó la demanda de divorcio, aún no se había adoptado medida alguna, por lo que su todavía marido incluso continuaba residiendo en el domicilio conyugal.

Admitida la queja, de la información remitida por el Ministerio Fiscal se desprendió que se había procedido al dictado de la sentencia, cuyo último retraso obedeció a que la propia representación de la interesada había solicitado, llegado el día señalado para la vista, la exploración de los menores; se señalaban, en cualquier caso, como causas de la demora experimentada el gran volumen de señalamientos existentes, así como la baja por enfermedad de la funcionaria encargada de la tramitación, que no fue cubierta.

El interesado en la **queja 12/6734** ya se dirigió a esta Institución a mediados de año quejándose de que pese a haber solicitado la adopción de Medidas provisionales respecto del menor hijo de su matrimonio, fundamentalmente en cuanto al régimen de comunicación y estancia del mismo, el día 17 de abril del año en curso, no se hubiera procedido por parte del **Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Utrera**, donde recayó el asunto, ni siquiera a señalar día para la vista, pese a que el día 25 de mayo siguiente se abrió pieza de medidas provisionales.

En esos momentos el interesado era conciente de que había transcurrido poco tiempo desde la interposición de su demanda, pero el problema residía en que la madre del niño se oponía a que mantuviera contacto alguno con él en tanto no se produjera resolución judicial al respecto, por lo que temía una ausencia de contacto con su hijo que se podría prolongar en el tiempo ante la llegada del verano y su consiguiente periodo vacacional, siendo ese el motivo por el que se había decidido a solicitar la ayuda de esta Defensoría.

Admitida su queja, y solicitada al respecto la intervención de la Fiscalía de Área de Dos Hermanas, fuimos oportuna y adecuadamente informados por la misma de que ya se había procedido al señalamiento de vista, para el ahora ya transcurrido y entonces próximo 26 de septiembre, además de ofrecerse a recibir al interesado para escucharle en cuanto al problema del impedimento que le ponía la madre del menor para comunicarse con él.

De la información recibida se dio traslado al interesado, al que igualmente se le indicó el ofrecimiento de la Fiscalía, y procedimos al cierre de la queja, pero, según nos manifestaba ahora el interesado, que volvía a solicitar la ayuda de la Institución, el intento de mediación que se realizó no tuvo eco positivo de la contraparte, pero lo peor de todo era que llegado el día para la vista ésta hubo de suspenderse por argüir el letrado de la otra parte haber presentado demanda de separación en el Juzgado de Sanlúcar la Mayor, lo que motivó que se planteara un conflicto de competencia territorial que, obviamente, determinó que la vista tuviera que ser suspendida.

Dicho conflicto fue oportunamente resuelto a favor del Juzgado de Utrera, pero tras ello el interesado no había vuelto a tener ulterior noticia al respecto, sin que ni siquiera se hubiera procedido a señalar un nuevo día para la vista. Así pues, ya habían transcurrido siete meses desde que se solicitara el establecimiento de medidas provisionales y a la fecha ni siquiera se sabía cuándo se podría celebrar la vista para su adopción, lo que constituía un nuevo motivo de queja, en esta ocasión más reforzada aún que la anterior, por parte del interesado.

Admitida la nueva queja, de la información remitida por el Ministerio Fiscal se desprendió que ya se había señalado nueva fecha para la vista y que el motivo del retraso no podía ser otro que el del cúmulo de asuntos que debía conocer el órgano judicial, de entre los más conflictivos como ya sabe el lector habitual, en contradicción con la escasez de medios de que dispone.

Cuanto a continuación se expone en relación con la tramitación de la **queja 12/6832** pone de manifiesto la situación en que se encuentra otro de los órganos más conflictivos de la provincia: el **Juzgado Único de Cazalla de la Sierra**, ante el que se había seguido el Procedimiento Abreviado nº .../2008 en virtud de denuncia de la interesada contra el padre de sus hijos por presunto delito de impago de pensión de alimentos efectuada en el año 2006, cuando los menores tenían las edades respectivas de catorce y ocho años.

La tramitación de la causa, pues, se había dilatado durante los últimos seis años, pero lo más grave era que cuando, por fin, en el primer semestre del año de la queja se concluyó su instrucción y se elevaron las actuaciones al Juzgado de lo Penal nº 7 de Sevilla para su enjuiciamiento y fallo, el citado Juzgado de lo Penal se vio obligado a devolverla al Juzgado Instructor al no haberse verificado el emplazamiento del imputado ni la notificación al mismo del auto de apertura de juicio oral, ni dado traslado de los escritos de acusación ni el ulterior de las actuaciones para evacuar escrito de defensa, además de constar la causa mal foliada y desordenada, separadas las piezas sueltas e incluso aparecidos entre las mismas las de otros acusados distintos a los de aquélla.

Desde entonces, la única resolución adoptada por el Juzgado Instructor había sido una Providencia de siete de diciembre de 2012 dando por recibidas las actuaciones, dando traslado a la representación procesal del imputado para presentación de escrito de defensa, y ordenando librar exhorto para la notificación al mismo de todo lo advertido por el Juzgado de lo Penal que no había sido cumplimentado por el Instructor.

Con los antecedentes en presencia -todo un cúmulo de despropósitos que unido al retraso que acumulaba un procedimiento de esta naturaleza, que afecta a los alimentos de dos menores, uno de los cuales había llegado incluso a alcanzar la mayoría de edad durante la tramitación del mismo-la interesada no quería ni pensar cuánto se podía dilatar la cumplimentación de los trámites pendientes, la nueva remisión, una vez efectuados, al Juzgado de lo Penal, y, finalmente, el señalamiento de la vista

En contestación a nuestro escrito de petición de informe al respecto, desde la Fiscalía de Sevilla se nos respondió que aunque se reconocía que *“son innumerables los avatares muy diversos del procedimiento penal de referencia, habiendo informado la Fiscal actualmente adscrita al caso de forma exhaustiva... en lo que concierne a la actual queja o demora, debido a la devolución del procedimiento al Juzgado de Instrucción de Cazalla, debo indicar que tal y como se indica en la queja se ha proveído por el Juzgado el 7/12/12 llevar a cabo lo interesado por la titular del Juzgado de lo Penal 7 de Sevilla. Parte de dichas diligencias las de notificación al acusado, debían ser llevadas a cabo por un Juzgado de paz, órgano que no ha podido cumplimentar dichas diligencias hasta el 11/2/2013, y es por*

*ello que a esta fecha no existe paralización en la causa en la que se pueda actuar por el Fiscal instando la tramitación”.*

Ante tan distante respuesta a tan desafortunado asunto, omitimos efectuar comentario de clase alguna.

La interesada en la **queja 12/6849** aseguraba que tras haber presentado una denuncia que dio lugar a la incoación de Diligencias Previas, solicitó del **Juzgado de Instrucción nº 12 de Sevilla**, al que correspondió la misma, el nombramiento de abogado y procurador por considerarse acreedora del derecho a la asistencia jurídica gratuita. Dicha petición se realizó mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General del Juzgado Decano de Sevilla sin que la interesada, seis meses después, hubiera recibido ulterior noticia al respecto, ni de su petición ni de la marcha de las referidas Diligencias Previas.

Admitida la queja, de la información que nos remitió el Ministerio Fiscal se desprendió que casi tres meses después el Juzgado proveyó que la solicitud de la interesada de letrado de oficio y tramitación del expediente de Justicia Gratuita debería realizarlo ante el Colegio de Abogados y no ante el Juzgado, lo que, en principio, debería de habersele notificado pues así lo decía la Providencia, aunque no estábamos seguros de que hubiera sido así si la interesada presentó la queja en diciembre y la providencia era de septiembre.

Por lo demás, nos decían que si bien las Diligencias Previas seguían su curso de oficio, al no estar la interesada personada en forma en las actuaciones y por ello no ser obligado notificarle las resoluciones que se fueran produciendo, era por ello que ninguna notificación se le había efectuado sobre la marcha de las mismas, de todo lo cual Informamos a la interesada para que ella decidiera qué hacer.

El promotor de la **queja 12/6900**, interno del Centro Penitenciario de Sevilla II, que debía estar cumpliendo varias condenas simultáneamente, aseguraba haber solicitado del último juzgado sentenciador la aplicación de lo dispuesto en el artículo 76.1 del Código Penal sobre el máximo de cumplimiento efectivo para que no exceda del triple del tiempo por el que se le imponga la más grave de las penas en que se haya incurrido, lo que decía haber hecho mediante escrito que dirigió al **Juzgado de lo Penal nº 11 de Sevilla** el 5 de agosto de 2012, sin que desde entonces, seis meses después, hubiera vuelto a tener noticia alguna al respecto, y como aseguraba igualmente encontrarse en un módulo terapéutico con posibilidades de obtener beneficios penitenciarios en caso de que se redujera su condena, su ansiedad por conocer la resolución que procediera dictar al respecto era aún mayor.

Pues bien, admitida la queja ante la Fiscalía de Sevilla, del informe remitido por el Ministerio Fiscal se desprendió que nuestra intervención había provocado que la propia Fiscalía impulsara de oficio la acumulación de condenas ya que quien lo había hecho, el abogado de nuestro remitente, al parecer lo hizo incorrectamente al solicitarla en un recurso contra un auto que resolvía otra cuestión, recurso que fue desestimado sin más, sin atender a la otra pretensión, que debió pasar desapercibida para el Juzgado.

En definitiva, que nuestra intervención había provocado que fuera ahora cuando se planteara la misma a instancia de la propia Fiscalía, que, además, nos significaba que era de esperar una resolución en plazo razonable: más que positiva resolución, pues, la de esta queja.

Situados ya en pleno ejercicio correspondiente al presente Informe, el promotor de la **queja 13/1968** mediante un impreciso escrito que parecía estar directamente

relacionado con la ejecución de la sentencia de separación recaída en unos autos seguidos ante el **Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 2 de Utrera**, y el posterior sobre Ejecución Forzosa del mismo Juzgado, nos decía que la sentencia establecía que el uso de la vivienda conyugal lo fuera por periodos alternativos de un año a cada uno de los litigantes, y parecía haber habido una palmaria resistencia por parte de su ex cónyuge a abandonar la vivienda cuando le correspondía ocuparla a nuestro remitente, manifestándonos que cuando lo había podido hacer se había encontrado con un domicilio “*devastado y en ruinas*”, sin muebles ni enseres, todo lo cual había puesto en conocimiento del Juzgado en varias ocasiones sin haber obtenido respuesta alguna al respecto.

Pues bien, del informe remitido por el Ministerio Fiscal se desprendió que, efectuada la correspondiente investigación, aseguraban la Secretaria Judicial y la funcionaria encargada del procedimiento haber atendido al promotor de la queja en numerosas ocasiones, aclarándole que el problema de los daños ocasionados a la vivienda nada tenían que ver con la ejecución de la sentencia, informándonos también los mencionados funcionarios judiciales de que en uno de los escritos que presentó el interesado ante el Juzgado se decía haber formulado denuncia ante la Guardia Civil, pero sin aportar copia de la misma para acreditarlo, entendiéndose, en cualquier caso, que dicha denuncia se tramitaría como un asunto penal y por el Juzgado que correspondiera por las normas de reparto, que podría, o no, ser el mismo que tramitaba la ejecución de la sentencia, y que si así fuera lo haría adecuadamente, pero que carecía de noticia alguna de que se hubiera incoado procedimiento penal alguno a raíz de la denuncia que se decía haber presentado ante la Guardia Civil, a la vista de cuyas explicaciones debíamos dar por concluidas nuestras actuaciones al no detectarse irregularidad alguna al respecto.

La pretensión del promotor de la **queja 13/2312**, que hicimos nuestra, era que transmiéramos al **Juzgado de Instrucción nº 10 de Sevilla**, ante el que se seguían Diligencias Previas como consecuencia del fallecimiento derivado de accidente de la persona de quien nuestro remitente decía ser heredero universal, urgiera la emisión del informe a realizar sobre las muestras de sangre que se enviaron al Departamento de Sevilla del Instituto Nacional de Toxicología para efectuar las pruebas toxicológicas, de cuyo informe dependía, al parecer, el abono de la correspondiente indemnización por parte de la Compañía de Seguro, al pesar sobre aquél, según nos aseguraba, un importante problema de índole económica, por lo que cualquier retraso en la entrega de la documentación exigida por la Compañía de Seguros le ocasionaba un grave perjuicio, siendo el informe a emitir por el Instituto Nacional de Toxicología el único que le quedaba por aportar.

En el informe remitido por el Ministerio Fiscal se nos participaba de que ya le había sido entregado al interesado por el Juzgado de Instrucción nº 10 de Sevilla testimonio del dictamen emitido por el Instituto Nacional de Toxicología, de lo que se desprendía que el asunto que sometió a nuestra consideración había quedado positivamente resuelto, en vista de lo cual dimos por concluidas nuestras actuaciones.

La promotora de la **queja 13/3920** era la madre de un interno que se encontraba en situación de prisión provisional o preventiva desde diciembre de 2012, imputado en unas Diligencias Previas del **Juzgado de Instrucción nº 8 de Sevilla**.

En palabras de nuestra remitente, se había solicitado en varias ocasiones su puesta en libertad provisional, sin éxito, pese a que carecía de antecedentes penales relacionados con el delito que se le imputaba, aunque sí los tenía por conducir en estado de embriaguez, y que otros imputados en la misma causa sí habían alcanzado la libertad provisional.

En otro orden de cosas, también nos significaba que para acreditar su no participación en los hechos solicitó la práctica de prueba cromatográfica del cabello el 16 de febrero de 2012, sin que su solicitud hubiera sido atendida en ningún sentido, aduciendo nuestra remitente que dado el tiempo transcurrido –unos seis meses- y no pareciendo necesario alargar la instrucción del procedimiento, tratándose de una causa con preso sería ya momento o bien de celebrar el oportuno juicio oral o, si ello no fuera posible por algún motivo, de decretar la libertad provisional del imputado al objeto de no prolongar innecesariamente la duración de una situación de privación de libertad cuya provisionalidad forma parte de su esencia.

A la fecha en que redactamos este Informe aún no hemos recibido respuesta alguna al respecto por parte del Ministerio Fiscal, por lo que el comentario se completará el próximo año.

Lo más llamativo de la **queja 13/4015** era que se tratara de un procedimiento procedente del ya lejano año 1999, Juicio de Menor cuantía seguido ante el **Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 2 de Coria del Río**, sobre el que, admitida la misma, nos significaba el Ministerio Fiscal lo siguiente:

*“son innumerables los avatares muy diversos del procedimiento de referencia, habiendo informado la Fiscal actualmente adscrita al caso de forma exhaustiva. Debido al dictado de auto de sobreseimiento de 16 de octubre de 2000, y los recursos subsiguientes, de apelación y casación, los autos no volvieron al Juzgado para continuar su trámite hasta el 15/9/2004.*

*Desde entonces el procedimiento ha seguido su trámite normal sin retrasos llamativos o de especial importancia habida cuenta la normativa procesal aplicable y la especial complejidad del mismo hasta que en fecha 20/7/2009 se dictó sentencia.*

*Hasta escrito del 13/4/12 no se solicitó la ejecución por el ahora solicitante, por lo que ninguna actuación se realizó por el Juzgado hasta esa fecha al regir en la ejecución del proceso civil también el principio, de instancia de parte, de conformidad con el art. 538 y ss LEC.*

*Tras dicha petición se ha iniciado, la correspondiente ejecución que se sigue bajo el número .../12 en ese mismo juzgado, habiéndose presentado oposición a la ejecución por el ejecutado y escritos de impugnación a la oposición por los ejecutantes, hallándose prevista la vista para resolver”.*

A la vista de lo anterior, y dado que pese a la antigüedad del procedimiento hasta el pasado año no se solicitó la ejecución de la sentencia y desde entonces, según nos aseguraba la Fiscalía, el proceso ejecutorio, tras los informados avatares, se encontraba pendiente de vista para resolución, tuvimos que dar por concluidas nuestras actuaciones.

Trataba la **queja 13/4110** sobre el retraso experimentado en la ejecución de la sentencia por despido de que fue objeto su promotor, dictada por el **Juzgado de lo Social nº 2 de Sevilla**, en cuanto a los intereses devengados, desprendiéndose del informe remitido por el Ministerio Fiscal, en primer lugar que *“en el momento actual, y una vez que el ejecutante ha percibido ya el principal objeto de la condena, consistente en una indemnización por despido improcedente y por salario de trámite, queda pendiente la liquidación de intereses de dichos pronunciamientos condenatorios”.*



En cuanto a las causas del retraso posiblemente experimentado a lo largo de la tramitación del procedimiento el titular del juzgado explicaba que el procedimiento principal llegó hasta recurso de suplicación, se tramitó en fase ejecución un incidente de nulidad y habían existido cambios de letrado en ambas partes durante la tramitación del mismo lo que, sin duda, unido a la excesiva carga de trabajo que soporta el juzgado, había ralentizado los trámites, aunque dado que, en cualquier caso, la actividad judicial se encontraba en esos momentos reanudada y eran de fecha reciente las últimas actuaciones habidas, debíamos de dar por concluida nuestra intervención.

De la **queja 13/4829** existía un antecedente, ya que durante el año 2011 tramitamos otra por este mismo procedimiento sobre determinación legal de filiación paterna no matrimonial, seguido ante el **Juzgado de Primera Instancia nº 1 de Morón**, cuya tramitación parecía haber supuesto un avance del mismo.

Aunque así fue, el abogado de la interesada volvía a dirigirse a nosotros denunciando un nuevo parón de enorme extensión: once meses desde la última actuación judicial y tres años desde el inicio del procedimiento, por lo que la queja debió ser nuevamente admitida, desprendiéndose del informe remitido por el Ministerio Fiscal que *“el mencionado procedimiento se encuentra pendiente de la elaboración de informe biológico solicitado por la parte que insta la queja”*, y pendiente, por tanto, de realizar nuevo señalamiento tan pronto como se reciba el referido informe, que no había sido recibido aún por el Juzgado.

Nos significaban, por último, que *“el Fiscal en informe de fecha 14/6/13 ha instado la continuación del procedimiento.”*, por lo que por nuestra parte no podíamos hacer otra cosa que concluir nuestra intervención y confiar en que se recibiera pronto el informe biológico, circunstancia que no dependía del Juzgado.

También al promotor de la **queja 13/5880** le habíamos tramitado una queja anterior que se amparaba en el tiempo que tardaba en ser dictada una sentencia después de haberse celebrado el juicio, cuando estaban próximos a transcurrir los dos años desde entonces y que conseguimos que se dictara. Ahora volvía a quejarse del trámite de ejecución de la misma, ya que desde hacía meses tenía interpuesto y sin resolver recurso de reposición contra una diligencia de ordenación por medio de la que le exigían realizara una provisión de fondos, cuyo importe era, a juicio del interesado, excesivo, para la emisión de un dictamen pericial para tasar el local que había sido embargado a fin de hacer efectiva la cantidad que en virtud de sentencia le había sido concedida, que no le había sido abonada por el condenado a hacerlo.

El procedimiento de ejecución, pues, se encontraba paralizado al haber transcurrido cinco meses sin que el recurso de reposición hubiera sido resuelto, lo que determinó que admitiéramos a trámite la nueva queja, exponiéndose en el informe remitido por el Ministerio Fiscal que *“no se aprecia ningún retraso en la actual tramitación por cuanto que los ejecutados han renunciado a su defensa, no habiéndose podido dar traslado a los mismos de la renuncia de sus letrados a los efectos de que efectúen nueva designación. Por tanto y por dicha razón, no se ha podido dar traslado a los ejecutados del recurso de reposición presentado por la representación procesal del Sr... Es por ello que a esta fecha no existe paralización en la causa en la que se pueda actuar por el Fiscal instando la tramitación”*.

La interesada en la **queja 13/6506**, que decía estar afectada por cierto grado de discapacidad que la hacía estar indefensa, aseguraba encontrarse en conflicto permanente con una familia vecina que la venía haciendo objeto de insultos, amenazas y agresiones, sin

que, pese a que algunos miembros de dicha familia habían sido condenados en varias ocasiones, hubiera conseguido que dichas condenas, que no habían cumplido, les hicieran deponer su actitud.

La última ocasión en que varios miembros de dicha familia habían sido condenados –exponía nuestra remitente- fue en un Juicio de Faltas seguido ante el **Juzgado de Instrucción nº 15 de Sevilla**, que dictó sentencia en virtud de la que se condenaba a dos miembros de esa familia como autores de una falta de lesiones a un mes de multa, respectivamente, y a indemnizar conjunta y solidariamente a nuestra remitente en 90 euros por las lesiones ocasionadas, pero que pese a que *“tienen dinero, se niegan a pagar la condena”*, lo que en su opinión contribuía a que su actitud hacia ella no cambiara.

Pese a que la queja fue admitida, al tiempo de realizar este Informe aún no ha sido contestada por la Fiscalía, por lo que la retomaremos el próximo año.

Lo mismo ocurre con la **queja 13/6581**, con la que concluimos este repaso a órganos judiciales afectados por dilaciones indebidas desde una perspectiva provincial, cuyo objeto era el **Juzgado de Primera Instancia nº 14 de Sevilla**, ante el que se había seguido a instancia del interesado y contra la Comunidad de Propietarios al que el mismo pertenecía Juicio Ordinario en el que con fecha 19 de octubre de 2012 se dictó sentencia condenando a la demandada a llevar a cabo las obras de reparación precisas en la cubierta del edificio, cuyo deterioro había provocado graves daños en la vivienda del demandante, promotor de esta queja.

Ante la inactividad de la condenada, la representación del interesado formuló el 3 de mayo de 2013 demanda ejecutiva dando lugar a un procedimiento de Ejecución de Títulos Judiciales en el que el día 8 del mismo mes y año el Juzgado dictó Auto despachando ejecución, dictándose Decreto de igual fecha acordando requerir a la ejecutada para que en el plazo de 15 días efectuara las obras y que de no hacerlo el ejecutante podría pedir que se le facultara para encargarla a un tercero a costa de la ejecutada.

El interesado aseguraba que nada se había hecho pese al tiempo transcurrido, estando desesperado al carecer de medios para encargar la obra a un tercero y estar ya el techo de su vivienda en la más completa ruina.

Sobre la información que al respecto nos facilite en su momento el Ministerio Fiscal, ante el que se procedió a la admisión de la queja, se documentará el próximo año.

## 2. 1. 2. Los Juzgados de lo Social.

El colapso que desde hace algún tiempo –coincidente con el de la crisis económica en la que estamos sumidos- padecen los Juzgados de lo Social, y en especial los sevillanos, nos ha impulsado a resaltarlos creando el presente enunciado separado del anterior, donde podría haberse incluido, pues de severas dilaciones a la postre, se trata.

De corte similar, en la mayoría de las quejas que a continuación se relacionan subyace primero la sorpresa, luego el desconcierto, más tarde la indignación de sus promotores, cuando reciben la citación para un juicio que se pospone a unos tres años vista.

Así, en la **queja 13/4466** el interesado deploraba que el **Juzgado de lo Social nº 1 de Sevilla** hubiera señalado para septiembre de 2015 el juicio para resolver su pretensión sobre prestación de Invalidez, que había presentado en junio de 2013, a cuyo

respecto solicitamos frente a la Fiscalía de Sevilla información sobre las causas que pudieran estar originando tan considerable retraso e instando la posibilidad de conseguir un adelantamiento de la fecha señalada.

Del informe que nos remitió el Ministerio Fiscal, que recogía las explicaciones dadas por la titular del órgano judicial en cuestión, se desprendía que tan lejano señalamiento se había producido como *“consecuencia del extraordinario volumen de asuntos que pesa actualmente sobre ese Juzgado, que hace imposible un señalamiento más próximo”*.

Nos explicaban que el número de juicios que se señala semanalmente *“es de aproximadamente veinticinco, sin que resulte posible un incremento del mismo, que haría inviable su normal celebración así como el dictado de las correspondientes resoluciones”*, por lo que *“la dilación existente, sin duda perjudicial para los intereses de los justiciables y totalmente ajena a la voluntad de este Juzgado, resulta inevitable en la situación existente”*.

No obstante, nos aseguraban que si se produjera algún desistimiento o conciliación, se procuraría el cambio de día a uno más próximo.

En la **queja 13/4920**, el interesado, ciudadano de nacionalidad colombiana con residencia legal en España, ponía en conocimiento de esta Institución que, tras haber efectuado demanda frente a la Dirección Provincial del Servicio Público de Empleo Estatal que, tramitada como procedimiento sobre Seguridad Social en materia prestacional, había sido turnada al **Juzgado de lo Social nº 5 de Sevilla**, había sido citado para la celebración del juicio el 20 de septiembre de 2016, es decir, para dentro de más de tres años, fecha en la que era incluso improbable que siguiera residiendo en España dada la situación económica que atraviesa nuestro país, que probablemente le obligaría a volver al suyo de origen.

El interesado no alcanzaba a comprender que pudiera sufrir la celebración de un juicio que no requería de tramitación o instrucción previa alguna una demora de más de tres años, siendo ese el motivo por el que lo había puesto en conocimiento de esta Defensoría al considerar que se trataba de una situación que, cuando menos, ponía en cuestión el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas.

De la información remitida por el Ministerio Fiscal, que nos remitía, a su vez, informe de la titular del referido Juzgado, se desprendió que la explicación a esta delicada situación, con la que la informante no podía estar sino igualmente disconforme, tenía su respuesta en el incremento que había sufrido el Juzgado en el número de asuntos, hasta el punto de que se registraron en el año 2009 1.299 procedimientos, en el año 2010, 1.311; en el año 2011, 1.489 y en el año 2012, 1.662.

Esto significaba un porcentaje respectivo y en tanto por ciento en el registro de entrada de: Año 2009, 152,83%; Año 2010, 154,24%; Año 2011, 175,18%; Año 2012, 213,53%.

Durante estos años, la actividad resolutoria del Juzgado en porcentaje había sido el siguiente: Año 2009, 132,58%; Año 2010, 156,10%; Año 2011, 142,62%; Año 2012, 175,41%.

Con esto, se pretendía poner de manifiesto que pese al extremado esfuerzo que estaba realizando el Juzgado por intentar dar satisfacción a la inasumible carga de trabajo, el resultado no dejaba de ser tan desolador como los señalamientos acordados, como era el

caso que nos ocupaba, tan a largo plazo, y la situación de desesperación del justiciable que se encuentra en esa circunstancia.

Ante esta situación –nos seguían significando-, y *“teniendo en cuenta que la petición del Sr. ... es lógicamente que se le adelante la fecha del juicio, no puede accederse, por cuanto la misma situación en la que se encuentra, es compartida por otros muchos justiciables, pudiéndose producir tratamientos discriminatorios si se lleva a cabo un adelantamiento del juicio, y por tanto la responsabilidad sobre el Juzgado de esta decisión, por lo que no puede accederse a la misma, sin perjuicio de tener en consideración su pretensión, en el supuesto que existieran unas medidas extraordinarias, que permitieran adelantar los señalamientos acordados”*.

La promotora de la **queja 13/5767** presentó el día 10 de julio de 2013 demanda de reclamación de cantidad contra la empresa para la que trabajaba, turnándose dicha demanda al **Juzgado de lo Social nº 3 de Sevilla**. Cuando a la interesada se le dio traslado del Decreto de fecha 2 de dicho mes, por medio del que se le daba a conocer el Juzgado al que había sido turnada su demanda y el número de autos que había sido asignado a la misma, en el que también se le citaba para el acto del juicio, su sorpresa fue mayúscula cuando leyó la fecha del señalamiento, que incluso creyó que se trataba de un error, ya que la misma se había fijado para el 15 de febrero de 2017, es decir, para dentro de más de tres años y medio.

La situación, en palabras de la interesada, era doblemente absurda, puesto que su relación laboral con la empresa había concluido tras ser declarado improcedente el despido del que igualmente había sido objeto, en virtud de sentencia que incluso ya había adquirido firmeza y se encontraba en trámite de ejecución, y era por ello que había creído necesario poner de manifiesto ante esta Defensoría la situación expuesta y solicitar de la misma su mediación para que se señalara para el juicio pendiente una fecha más razonable y acorde con la situación laboral actual, petición que había dirigido igualmente al órgano judicial en cuestión.

Aunque se trataba –el de reclamación de cantidad- de un procedimiento que no tiene carácter preferente y urgente como es el despido –y prueba de ello es que éste ya se había celebrado- no podíamos por menos que admitir a trámite esta queja para dejar de manifiesto tan –digámoslo sin tapujos- escandalosa dilación.

De la información remitida se desprendió, como era de esperar, que además de la carga competencial como explicación necesaria del retraso en el señalamiento, el hecho de que la interesada no hubiera solicitado de forma motivada y justificada el adelantamiento del mismo, aunque no sabemos qué tendría que entenderse por motivado y justificado, ya que en cuanto a la petición sobre el adelantamiento, como dijimos antes, sí que se había efectuado.

Poco más hay que añadir a lo ocurrido respecto de la **queja 13/6713**, ya que aunque aún no ha sido informada, no creemos que el informe que finalmente nos remita la Fiscalía difiera en mucho de los anteriores. Reseñar tan sólo que en este caso se trataba de una demanda sobre prestaciones de desempleo presentada en septiembre de 2013 y seguida ante el **Juzgado de lo Social nº 9 de Sevilla**, en cuyos autos se había señalado para la vista el mes de febrero de 2016.

Algo parecido sucedía en la **queja 13/6747**, en la que a su promotor, que presentó la demanda en julio de 2013, le ha citado el **Juzgado de lo Social nº 3 de Sevilla** para diciembre de 2016. Para qué hacer comentario alguno.

Completamente diferente de las anteriores en cuanto a planteamiento y objeto, pero de gran interés su reseña, el promotor de la **queja 13/1759**, funcionario de la Administración de Justicia destinado en un Juzgado de lo Social, nos hacía partícipes de la idea de que la ejecución de las sentencias del orden jurisdiccional social mejoraría en eficacia si los Juzgados de lo Social tuviesen acceso informático a la base de datos del Fondo de Garantía Salarial, ya que en la misma se recogen las declaraciones de insolvencia de las empresas que hayan sido judicialmente acordadas en todo el territorio nacional.

Nos explicaba al respecto que el proceso de ejecución de sentencia, al que a veces se llega tras largas esperas –desde la interposición de la demanda a la celebración del juicio, la sustanciación de los posibles recursos, etc.- y que se impulsa de oficio tras haberlo solicitado el trabajador, requiere de una exhaustiva investigación patrimonial de la ejecutada, que aumenta el tiempo de espera y el coste económico y administrativo, al tener que investigar sobre sus posibles activos financieros, inmuebles, vehículos, etc., cuando en muchas ocasiones se trata de empresas que ya han sido declaradas en situación de insolvencia.

Argumentaba nuestro remitente que si se tuviera acceso informático a la base de datos del Fondo de Garantía Salarial se podría saber anticipadamente si se trata de una empresa ya declarada insolvente, con lo que se evitaría la realización de unos trámites cuya complejidad y consecuente demora suponen un grave quebranto para el trabajador ejecutante y para la propia oficina judicial.

Y concluía significándonos que dicho acceso informático ya existe con otras instituciones, como la DGT o la AEAT, pero no con el Fondo de Garantía, y que, además, una vez autorizado éste, dicho acceso tendría un coste económico cero.

Dado que nuestro remitente nos pedía que hiciéramos llegar a quien correspondiera en el ámbito de la administración autonómica andaluza con competencias en materia de medios materiales esta sugerencia y que, en principio, la misma parecía no sólo razonable sino beneficiosa tanto para el justiciable como para la oficina judicial, nos pareció conveniente dar traslado de la misma a la Viceconsejería de Justicia e Interior a fin de que nos facilitara su opinión al respecto sobre la oportunidad de darle una positiva resolución o las razones por las que no pudiera o debiera hacerse.

Pues bien, del informe recibido se desprendió que, consultada la Comisión de Modernización e Informática del Consejo General del Poder Judicial sobre dicha posibilidad de realizar directamente la referida consulta a través del Punto Neutro Judicial, dado que carece de formulario web que lo invoque tendría que ser el Sistema de Gestión Procesal – que en el caso de nuestra Comunidad Autónoma es el Adriano- el que, vía integración, realizara esa conexión.

Hasta el momento sólo el Sistema de Gestión Procesal implantado en Canarias –nos aseguraban- dispone actualmente de aplicación para intercambio de información con el Fondo de Garantía Salarial.

Sin embargo –concluían- se está estudiando esta solución de integración con el Fondo de Garantía Salarial en el contexto de adaptación del portal informático de gestión judicial “Adriano” al Test de Compatibilidad del Consejo General del Poder Judicial, desprendiéndose, en principio, de lo anterior, que la sugerencia del interesado había merecido la atención de la que consideramos era acreedora.

### 2. 1. 3. Los Registros Civiles.

Ya les hemos prestado atención en Informes Anuales anteriores a estos órganos que, desde el punto de vista estructural, dependen del Ministerio de Justicia, y que están integrados por los Registros Municipales, a cargo de un Juez de Primera Instancia, que suele ser, aunque no siempre, el del nº 1 del Partido Judicial al que pertenezca, o del Juez de Paz en los municipios que no son cabeza de partido judicial; por los Registros Consulares, que están a cargo de los Cónsules de España en el extranjero; y por el Registro Central, sito en la capital de España, que lo está de dos Magistrados.

Son sus funciones las de dar publicidad a los hechos relativos al estado civil de las personas, inscribiéndose en el mismo el nacimiento, la filiación, el matrimonio, así como la separación o el divorcio, las indicaciones del régimen económico matrimonial, la defunción, el cambio de nombre y apellidos, la nacionalidad y la vecindad, constituyendo tales inscripciones en la prueba de los hechos en él inscritos.

De un tiempo a esta parte han sido cada vez más numerosas las quejas que nos han ido llegando afectantes a disfunciones de uno u otro tipo relacionadas con estos órganos, concretamente sobre los Registros Municipales, que son los que se sitúan en nuestro ámbito territorial y consiguiente de competencias supervisoras –no así por razones obvias los Registros Consulares y el Registro Central-, quejas algunas de las cuales conciernen a expedientes específicos –nacionalidad, inscripciones de nacimiento, expedientes matrimoniales-, y otras a las deficiencias observadas en el general funcionamiento del servicio

En ese sentido, durante el ejercicio al que el presente Informe se contrae nos fueron llegando cientos –no exageramos- de reclamaciones procedentes de funcionarios de Registros Civiles, sindicatos de funcionarios y de usuarios particulares de los mismos, que se fueron dirigiendo a esta Defensoría para quejarse del cierre de los Registros Civiles andaluces en horario de tarde, cuya implantación, de fecha relativamente reciente, y que en su momento obedecía a una reivindicación largamente pretendida, no parecía haber tenido el éxito previsto en cuanto a la utilización del servicio.

Sabíamos ya, según noticias aparecidas al respecto en los medios de comunicación, que la decisión de suprimir el horario de tarde se justificaba, según indicaban las fuentes de la Consejería de Justicia, a la infrutilización del servicio en ese horario, aunque, obviamente, la medida perjudicaba a la ciudadanía que no puede acudir al Registro en horario laboral, por lo que ante la avalancha de reclamaciones recibidas abogando por la continuidad de la jornada de tarde, no podíamos por menos que poner de manifiesto frente a la administración la queja ciudadana y solicitar explicaciones al respecto, a cuyo efecto procedimos a incoar la **queja 13/1040**.

A ello se unía la circunstancia de que habíamos podido saber que representantes de varios sindicatos de funcionarios de la Administración de Justicia deploraban la medida poniendo el acento en el hecho de que el complemento económico para la jornada de tarde de los Registros Civiles ya estaba aprobado, garantizándose con ello la continuidad del Plan para el año 2013, por lo que su supresión suponía un agravio aún mayor.

Pues bien, en el informe que tras nuestra petición nos fue remitido por la Viceconsejería de Justicia e Interior se nos recordaban los antecedentes de la cuestión: mediante Orden de 31 de octubre de 2007 se determinó el calendario y horario laboral en el ámbito de la Administración de Justicia estableciéndose con carácter voluntario e incentivado un horario de tarde para la atención al ciudadano en los Registros Civiles.

Pasados unos años, sin embargo, y tras el seguimiento realizado por la Consejería sobre afluencia de personas, se puso de manifiesto la escasa afluencia y baja actividad y carga de trabajo de los Registros durante la jornada de tarde, que en la mayoría de los casos –nos aseguraban- se limitaba a la entrega de certificación y a la recogida de solicitudes.

La ausencia de Juez y Secretario del Registro Civil durante esa jornada de tarde, por otra parte, limitaba la atención efectiva y gestiones reales que se podían hacer y, además, las aplicaciones telemáticas, desarrolladas durante estos últimos años, permitían a la ciudadanía efectuar trámites sin necesidad presencial en las oficinas.

En definitiva, los cuantiosos gastos que la ampliación del horario suponía se podían ahora ahorrar, sin que, según afirmaba nuestra informante, la supresión de la jornada de tarde tuviera necesariamente que suponer una merma en la calidad del servicio.

Relativas a un deficiente funcionamiento del Registro Civil, son las que a continuación se mencionan como quejas más significativas al respecto. Así, la promotora de la **queja 13/854** nos aseguraba que en el **Registro Civil de Granada**, debido al parecer a problemas informáticos, no le facilitaban la partida de nacimiento de su hijo, que necesitaba con urgencia para obtener su Documento Nacional de Identidad.

Admitida la queja frente al Departamento de Justicia, al afectar a los medios materiales de un Juzgado y ser, por tanto, y en principio, de la competencia de éste, del informe remitido se desprendió, sin embargo, que el sistema informático del que depende el registro civil es dependiente del Ministerio de Justicia y el mismo estuvo sin funcionar desde principios del mes de enero hasta el 11 de febrero de 2013; que por parte del Juzgado del que depende el registro Civil de Granada se envió al Ministerio el correspondiente parte de incidencias y que hasta la citada fecha no se consiguió que el sistema informático mencionado fuera operativo, tratándose, por tanto, de una cuestión ajena tanto al referido órgano judicial como al Departamento de Justicia de la Junta de Andalucía.

El promotor de la **queja 13/4165**, vecino de El Ejido, aseguraba que para acceder al Registro Civil de esta ciudad, cuyas funciones dependen del **Juzgado de Primera Instancia nº 1 de El Ejido**, *“hay que estar sobre las tres de la mañana en la calle, ya que sólo dan números entre las nueve y nueve y media de la mañana, de los que sólo 12 de ellos son para temas de extranjería”*, que son de los más demandados.

Entendía que era una situación tercermundista, que antes el citado Registro no funcionaba así y que existen otros métodos para pedir cita que no exigen la presencia de los ciudadanos en la calle a horas intempestivas y sin siquiera garantía de que van a ser atendidos si antes de que les toque se agotan los números que el Registro tiene a bien conceder para ello.

Dado que se trataba del Juzgado de Primera Instancia nº 1 de El Ejido en funciones de Registro Civil nos dirigimos a la Fiscalía Provincial de Almería al objeto de poner de manifiesto el problema, comprobar la veracidad o no del mismo e instar la adopción de las medidas que procedan para tratar de superarlo

En respuesta a nuestra petición, la Fiscalía nos remitió extenso informe cuyos párrafos más significativos ilustramos:

*“El Registro Civil de El Ejido concede citas previas a los efectos de atender las cuestiones relativas al inicio de los expedientes de nacionalidad y de*

*nacimiento, así como en las citaciones que se producen dentro de los expedientes que están ya siendo objeto de tramitación. El alto volumen de trabajo existente en este partido judicial impide, en muchos casos, la intermediación en la resolución de las cuestiones planteadas por los ciudadanos. Este es el motivo por el que se establecen las citas previas, concretamente, las citas previas en nacionalidades se han instaurado desde mediados del mes julio de 2013, con la finalidad de evitar precisamente la eventualidad de que los ciudadanos pudiesen dormir a la intemperie para coger número a la mañana siguiente. Si bien, ello no obsta, a que otras cuestiones de tramitación más sencilla sean resueltas en la misma mañana de la solicitud, como puede ser el caso de solicitudes de certificaciones o de fe de vida”*

Y seguían significándonos que existe una clara falta de personal que *“ha sido puesta de manifiesto reiteradamente a los organismos correspondientes, solicitando sea destinado más personal”*, pese a lo cual es voluntad de los componentes del Registro *“cumplir de un modo ágil, efectivo y satisfactorio las peticiones que recibimos de la ciudadanía, sin embargo, nos es imposible lograr este objetivo dado el alto volumen de cuestiones que se plantean ante el Registro Civil de El Ejido, y ello sin tener en cuenta la resolución de la atención al público diaria “que conlleva la práctica de cuestiones tan variadas como inscripciones de matrimonio, defunciones y nacimientos, la expedición de las certificaciones literales solicitadas por la ciudadanía que acude físicamente al Registro Civil, la expedición de los libros de familia y de fe de vida y estado, las cuestiones relativas a las nacionalidades que implica la celebración de entrevistas personales y la práctica de los juramentos, así como otras cuestiones muy diversas.”*

Por último, se apuntaba el incremento de población que se ha producido en El Ejido en los últimos años y la existencia dentro del partido judicial del Hospital del Poniente, lo que genera la práctica de multitud de inscripciones de nacimientos y defunciones que ocurren dentro de dicha circunscripción, y dado que la queja se había planteado sobre todo en relación con las cuestiones de nacionalidad, *“se debe poner de manifiesto que la instauración de las citas previas no ha agilizado especialmente la tramitación, si bien se ha mejorado en que las personas no tienen que esperar en la calle”*.

Como se puede comprobar tras la lectura de cuanto antecede, se había instaurado ya el sistema de cita previa apuntado por nuestro remitente en su reclamación, aunque la situación del Registro Civil de El Ejido siguiera siendo difícil por las razones antes expresadas, lo que ponemos de manifiesto en el presente Informe Anual.

#### 2. 1. 4. Los Juzgados de Paz.

A medias en su encuadre entre el apartado anterior y éste, en la **queja 13/2664** se nos planteaba un problema afectante al funcionamiento del Registro Civil, a cargo en este caso del **Juzgado de Paz de Villanueva del Ariscal**, cuya Jueza y Secretario judicial, eran firmantes ambos del escrito de queja. Decían los interesados, que desde hacía mes y medio el citado órgano judicial carecía de sistema informático a raíz del cambio de sede judicial al haberse inundado la antigua sede.

Como consecuencia de ello –aseguraban- no se podían emitir certificaciones registrales, con los negativos efectos que tiene para el ciudadano que las necesitan con urgencia, como es el caso de las de nacimiento, matrimonio o defunción, para solicitar los correspondientes permisos o, peor aún, poder percibir las correspondientes prestaciones, algunas de las cuales tiene un plazo perentorio de solicitud.



Concretamente, en el transcurso de estos casi dos meses se habían producido – nos aseguraban– unos once fallecimientos, cuyas inscripciones registrales no se habían podido practicar.

Nuestros remitentes decían haberse dirigido, tanto telefónicamente como por escrito, al “*departamento correspondiente de la Junta de Andalucía*”, donde únicamente les decían que “*ya pasarán a realizar la nueva instalación*”.

También decían haberse dirigido al Juzgado Decano de Sanlúcar la Mayor, a la Delegación Provincial de Justicia, al Alcalde de Villanueva del Ariscal, y a otros organismos e instituciones, sin éxito hasta el momento, siendo éste el motivo por el que se habían visto obligados a recurrir a esta Defensoría.

Admitida la queja ante la Viceconsejera de Justicia e Interior, del extenso informe recibido, en el que se detallaba el itinerario de lo sucedido desde que se realizara por primera vez la puesta en conocimiento del traslado de la sede, se desprendía, en primer lugar, que hubo que comprobar si se trataba de un cambio de sede provisional y de sólo unos días, ya que entonces sería imposible realizar el traslado del servicio de datos pues el plazo ofrecido por la Red Corporativa de Telecomunicaciones de la Junta de Andalucía para el alta y traslado de líneas es de 35 días.

La solicitud de traslado se efectuó el 27 de marzo a través de la herramienta de gestión de la RCJA, que el 11 de abril comunicó que había reclamado a la operadora Telefónica los trabajos para el traslado y que los mismos se encontraban en curso, si bien se desconocía el día concreto de la instalación final. Tras la realización por parte de la operadora del traslado de línea, la conexión de los equipos al *router* y la configuración de las conexiones de red, el día 9 de mayo– nos aseguraban– quedó completamente resuelta la instalación, y como de lo anterior se desprendía que el asunto había quedado positivamente resuelto, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

#### 2. 1. 5. Otras cuestiones relacionadas con el funcionamiento de la Administración de Justicia.

Es el Área de Justicia receptora de variopintas cuestiones que, al ostentar nuestra Comunidad Autónoma plenas competencias en materia de medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia, conciernen directa o indirectamente al Departamento de cuya disposición dependen, la hoy denominada Consejería de Justicia e Interior.

Se exponen a continuación algunos casos de muy diverso contenido, desde el más común al incumbir al estado de los edificios que albergan los órganos judiciales hasta el más singular, al concernir a la atención a las víctimas andaluzas de acciones terroristas, asunto vinculado con el Departamento de Justicia al albergar éste el Centro Directivo que ostenta las competencias sobre Violencia de Género y Asistencia a Víctimas.

Por último, mencionamos varios casos relacionados con las retribuciones de unos profesionales al servicio de la Administración de Justicia, los Peritos Judiciales, cuya función es la de emitir en los procedimientos para los que son requeridos dictámenes sobre la materia de la que son especialistas.

### 2. 1. 5. 1. Medios materiales.

Como acabamos de decir, a nuestra Comunidad le fueron transferidas hace ya casi dos décadas las competencias sobre los medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia, o lo que se ha dado en llamar la administración de la Administración de Justicia, correspondiéndole, por tanto, dotar a los órganos judiciales radicados en Andalucía de dichos recursos que permitan desarrollar el ejercicio jurisdiccional en las más adecuadas condiciones.

De ello trataba lo que el promotor de la **queja 13/3637**, Presidente del Colegio de Graduados Sociales de Cádiz, planteaba en representación de su colectivo profesional: la dispersión y deterioro de los órganos judiciales de la ciudad de Cádiz y la ausencia de noticias sobre la construcción de la Ciudad de la Justicia, cuestión sobre la que insistía, ya que no era la primera vez que reclamaba una solución al respecto.

En efecto, en el año 2009 nuestro remitente formulaba idéntica reclamación, que dio lugar a la formación de la **queja 09/2144**, planteándonos que en diciembre de 2001 la Consejería de Justicia anunció públicamente la creación de una Ciudad de la Justicia en Cádiz que permitiera centralizar todos los servicios y órganos judiciales en un único espacio, frente a la situación actual, en que están desperdigados en distintos edificios de peculiar ubicación, la mayoría en régimen de alquiler. Así ocurre, a título de ejemplo, con tres Juzgados de lo Social, ubicados en el Fondo Sur del Estadio Ramón de Carranza, situándose en la Preferencia del referido Estadio el Juzgado de Instrucción nº 5, el Registro Civil, el único Juzgado de Violencia contra la mujer y varios Juzgados de lo Penal, o con los demás Juzgados de Instrucción, que se ubican en los bajos de un mercado de abastos.

Desde un principio se situó el proyecto constructivo en unos antiguos terrenos propiedad de la Diputación Provincial de Cádiz, e incluso se cuantificó el precio y establecieron las fases, pero hasta la fecha ni tan siquiera existe indicio alguno del inicio de un proyecto que ya sufre una demora de ocho años desde su público anuncio.

Ni que decir tiene que, con independencia del trastorno que supone tanto para el justiciable como para los operadores jurídicos esta dispersión de sedes, durante el tiempo transcurrido alguno de los edificios judiciales preexistentes, como los de la antigua “Cárcel Real”, han seguido sufriendo un indefectible deterioro.

En definitiva, lo que nuestro remitente nos planteaba era que ante tal situación, merecedora de una urgente solución, nos interesáramos por las medidas que se tuviera intención de adoptar al respecto y previsiones de futuro de la Ciudad de la Justicia de Cádiz, lo que hicimos en su momento, recibándose al respecto la siguiente contestación.

*“Como el resto de las Ciudades de la Justicia de Andalucía, el objetivo fundamental de su construcción es la unificación de las distintas sedes de los órganos y servicios de la Administración de Justicia en la Ciudad de Cádiz, mejorando la prestación del servicio a los ciudadanos.*

*Para conseguir este objetivo la Consejería de Justicia y Administración Pública adquirió mediante permuta con la Diputación Provincial, un solar situado ente las calles Tolosa Latour y Brunete. Asimismo se está tramitando la permuta, también con la Diputación Provincial, de un solar contiguo, que forma una unidad urbanística con aquél, para ampliar el inicialmente previsto. Las características del solar resultante son: Superficie de 10.300 m<sup>2</sup>. Edificabilidad: 3 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>. Edificabilidad total: 30.900 m<sup>2</sup> sobre rasante.*

*Las primeras actuaciones para la construcción de la Ciudad de la Justicia se iniciaron con la incoación del expediente de adquisición del solar mediante permuta, el levantamiento topográfico de la parcela y las obras previas de cerramiento del solar, las excavaciones arqueológicas y la demolición de las estructuras preexistentes, estas actuaciones concluyeron en el año 2006. Una vez que la Consejería de Cultura emitió informe sobre el alcance de los restos arqueológicos y las zonas afectadas, se procedió a la publicación de la licitación de la redacción del proyecto mediante concurso, adjudicado a la UTE-Carbajal-Ayala.*

*En este momento se está tramitando la adquisición del segundo solar mediante permuta con la Diputación de Cádiz con un colegio de la Junta de Andalucía.*

*Al mismo tiempo se ha redactado y presentado en el Ayuntamiento de Cádiz el pasado 23 de noviembre el Estudio de Detalle para fijar las alineaciones, rasantes y ordenación de volúmenes.*

*El proyecto básico se entregó el pasado día 19 de enero y actualmente se está supervisando para posteriormente presentarlo en el Ayuntamiento de Cádiz para la solicitud de la correspondiente licencia de obras.*

*La inversión prevista para la ejecución de las obras, estimada en el proyecto básico es de 81.992.138 euros si se financiara con fondos presupuestarios; no obstante, dada la envergadura del proyecto, se está valorando la posible inclusión del mismo entre las actuaciones a desarrollar mediante fórmulas de colaboración público-privada.”*

De dicha contestación dimos en su día traslado a nuestro remitente –el mismo que formulaba la presente queja-, significándole que dado el grado de desarrollo del proyecto confiábamos en que a partir de ese momento experimentara un avance suficiente para que pudiera pensarse en una futura conclusión del mismo a, cuando menos, medio plazo.

Sin embargo, el interesado se dirigía de nuevo a esta Defensoría recordándonos todo lo anterior, poniendo de manifiesto que habían transcurrido tres años desde entonces, que con independencia del trastorno que supone tanto para el justiciable como para los operadores jurídicos la actual dispersión de sedes, durante el tiempo transcurrido alguno de los edificios judiciales preexistentes han seguido sufriendo un indefectible deterioro, y que pese a los anuncios sobre la inversión prevista acudiendo a fórmulas de colaboración público-privadas no existía ni el más mínimo atisbo de llevar a cabo las referidas obras.

En definitiva, lo que nuestro remitente nos planteaba era que, ante tal situación, nos interesásemos por las medidas que hubiera intención de adoptar al respecto y previsiones de futuro de la construcción de la Ciudad de la Justicia de Cádiz, o cualquier otra alternativa que supusiera una mejora respecto de la situación actual.

Y atendiendo a lo anterior, creímos necesario dirigirnos de nuevo a la Viceconsejería de Justicia sometiendo a su consideración cuanto nos exponían e interesando la emisión del preceptivo informe al respecto, que recibimos oportunamente y cuyo literal transcribimos:

*“En relación con la Queja número 13/3637, iniciada a instancia del Presidente del Colegio de Graduados Sociales de Cádiz, relativa a la situación actual del proyecto de la Ciudad de la Justicia de Cádiz, a las medidas que haya intención de adoptar al respecto y a las previsiones de futuro de su construcción o de cualquier otra alternativa que suponga una mejora respecto a la situación actual, se traslada la información que respecto a este asunto nos ha remitido la Dirección General de Infraestructuras y Sistemas:*

*En el escrito de referencia se hace mención a una queja anterior, la número 09/2144, promovida por el mismo interesado y por idéntico motivo, que fue contestada en marzo de 2010 y en la que se relataban las actuaciones realizadas por esta Consejería hasta ese momento encaminadas a la construcción de la Ciudad de la Justicia de Cádiz.*

*La Consejería de Justicia e Interior sigue manteniendo el criterio de continuar impulsando la construcción de la Ciudad de la Justicia de Cádiz, al igual que el de otras grandes infraestructuras judiciales de Andalucía. A tal efecto, desde principios del año 2010 en que se contestó la queja anterior, se han realizado, entre otras, las siguientes actuaciones:*

*1. Mediante Orden de la Consejería de Hacienda y Administración Pública de 4 de febrero de 2011 se autorizó la permuta del segundo solar para ampliar la parcela inicial de la futura Ciudad de la Justicia de Cádiz. Mediante dicha Orden, se ha permutado con la Diputación Provincial de Cádiz el antiguo Instituto de Educación Secundaria Santa María del Rosario, propiedad de la Junta de Andalucía, por el solar de la antigua sede de la Delegación Provincial del Instituto Nacional de Empleo, propiedad de la Diputación Provincial de Cádiz y contiguo a la primera parcela de Ciudad de la Justicia, con lo cual se ha configurado el solar definitivo, ampliando notablemente su extensión al objeto de poder albergar tanto los órganos judiciales actuales de la capital de Cádiz como para posibles, ampliaciones futuras.*

*2. Se ha redactado el proyecto de ejecución para la demolición del antiguo edificio del INEM ubicado en la segunda parcela, así como el estudio de Seguridad y Salud.*

*3. Se ha contratado y redactado el proyecto para la intervención arqueológica en la segunda parcela.*

*4. Se ha redactado el proyecto de ejecución de la Ciudad de la Justicia de Cádiz y se ha llevado a cabo su supervisión.*

*5. Se ha preparado el complejo expediente administrativo necesario para sacar a licitar las obras de construcción de esta infraestructura judicial por procedimiento de colaboración con el sector privado: “Constitución de un derecho de superficie para la construcción, conservación y explotación de un edificio destinado a ser la Ciudad de Justicia de Cádiz mediante arrendamiento a la Comunidad Autónoma de Andalucía”.*

*Es necesario precisar que, solo el importe de las obras de construcción de la Ciudad de la Justicia de Cádiz se estima en torno a 82 millones de euros, por lo que, dada la situación económica y presupuestaria actual, es absolutamente impensable la posibilidad de su financiación a través del*

*presupuesto ordinario de inversiones de la Consejería de Justicia e Interior, motivo por el cual, se decidió acudir a otras vías de financiación como el de la colaboración con el sector privado, mediante el cual la empresa adjudicataria sufraga el coste de las obras que más tarde, una vez construido el edificio, la Administración le repercute mediante el denominado pago por disponibilidad.*

*6. En diciembre de 2011 se remitió a la Consejería de Hacienda y Administración Pública la siguiente documentación: Memoria Justificativa y Económica del expediente de contratación, Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y Pliegos de Prescripciones Técnicas, Estudios Económicos, Plan de viabilidad y Plan de mantenimiento y explotación del edificio, al objeto de que dicha Consejería autorizase la contratación, trámite preceptivo y previo a la aprobación del gasto y la contratación por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, sin que hasta el momento se haya autorizado esta contratación.*

*Ahora bien, dadas las dificultades actuales de las empresas privadas para conseguir los créditos necesarios para acometer estas costosas obras, debido esencialmente a las restricciones de los mercados financieros, tampoco parece ser esta una opción válida, motivo por el cual entendemos que la Consejería de Hacienda y Administración Pública no ha concedido hasta el momento la autorización solicitada.*

*Por tanto, estamos a la espera de emisión del necesario informe favorable de la Consejería de Hacienda y Administración Pública para acometer la construcción de la Ciudad de la Justicia de Cádiz. Mientras tanto se sigue trabajando día a día en la conservación, mantenimiento y mejora de las sedes judiciales actuales tanto de Cádiz capital como del resto de su provincia”.*

Una vez más, y a la vista de la información recibida, podíamos considerar, quizá con una visión más que optimista, que el asunto se encontraba en vías de solución, aunque ésta hubiera que fiarla a largo plazo dadas las actuales circunstancias económicas, no propicias para la inversión que supondría este proyecto.

#### *2. 1. 5. 2. Peritos Judiciales.*

El perito judicial es el profesional dotado de conocimientos especializados y reconocidos por medio del título que corresponda a la materia sobre la que ha de efectuar la pericia, que suministra información a los juzgados o tribunales de justicia información u opinión fundada sobre los puntos litigiosos materia de su dictamen pericial.

Dado que la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita, en cuanto al contenido material del derecho a la misma, comprende, entre otras prestaciones, la de asistencia pericial gratuita en el proceso a cargo del personal técnico adscrito a los órganos jurisdiccionales o, en su defecto, a cargo de funcionarios, organismos o servicios técnicos dependientes de las administraciones públicas, es obvio que en estos casos es el Departamento de Justicia de nuestra Comunidad el que ha de proporcionarlos (medios personales) y retribuirlos (medios materiales).

Sobre disfunciones observadas al respecto, principalmente en cuanto a la presteza en el abono de las compensaciones económicas devengadas, tratan las siguientes reclamaciones.

La promotora de la **queja 13/1172**, que desde hacía tres años era Médico Interno Residente en el Complejo Hospitalario de una ciudad castellano-leonesa, emitió en junio de 2005, cuando era médico forense del Instituto de Medicina Legal de Sevilla, un informe médico en un procedimiento penal de un Juzgado de Instrucción de Dos Hermanas, que en sede de la Audiencia Provincial de Sevilla se siguió como Sumario Ordinario.

El 25 de marzo de 2011 recibió citación para asistir en calidad de perito propuesto por la acusación al juicio oral, a celebrar el 29 del mismo mes y año, al objeto de ratificar el informe, y pese a que solicitó que se le excusara de la comparecencia y que su intervención se efectuara mediante videoconferencia, ya que debido a la distancia existente entre su lugar de residencia y a sus nuevas circunstancias profesionales el desplazamiento le suponía un grave perjuicio, su petición fue desestimada y se vio obligada a cumplir el mandato judicial acudiendo a ratificar el informe al lugar, día y hora señalados, y ese mismo día solicitó el reembolso de los gastos de desplazamiento mediante la cumplimentación del impreso correspondiente.

Transcurrido mucho tiempo sin noticias, tras las oportunas averiguaciones e incluso la interposición de quejas ante el Consejo General del Poder Judicial y el Presidente de la Audiencia Provincial de Sevilla pudo saber que el problema residía en que no se había enviado desde la sede judicial la documentación oportuna, lo que se subsanó mediante el envío de la misma al Departamento de Gestión Económica de la Delegación de Justicia en noviembre de 2012. Sin embargo, habían transcurrido cinco meses desde entonces, y dos años desde que solicitara el citado reembolso, sin que le hubiera sido abonada cantidad alguna ni tuviera noticia de que se fuera a hacer en un futuro más o menos próximo.

Pues bien, tras admitir su queja ante la Viceconsejería de Justicia e Interior, en el informe que nos fue remitido se nos significaba que *“tras solicitar informe del Secretario General Provincial de Justicia e Interior de Sevilla, nos ha comunicado que una vez realizadas las gestiones oportunas para la disposición del crédito presupuestario adecuado y suficiente, se procederá al abono del importe requerido.”*

A la vista de lo anterior, y en la confianza de que se procedería al abono requerido en plazo razonable, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

El promotor de la **queja 13/1976** aseguraba haber emitido y presentado al cobro en el correspondiente Departamento tres facturas correspondientes al año 2011, veintiuna al año 2012 y seis al 2013, treinta en total, entregadas para su cobro entre el 23 de enero de 2012 y el 13 de marzo de 2013, que se correspondían con informes periciales realizados en su día en procedimientos ya finalizados, sin que se hubiera procedido al abono de ninguna de ellas, ni las más antiguas, ni ofrecido explicación alguna sobre previsiones de pago futuro.

En respuesta a nuestra petición, la Viceconsejera de Justicia e Interior, frente a la que admitimos la queja, nos daba traslado del informe cuyo literal se transcribe a continuación:

*“De conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto 142/1997, de 31 de enero, sobre el traspaso de funciones de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia, la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene atribuido el pago de las retribuciones a los peritos judiciales.*

*En ejercicio de esta competencia, la Administración autonómica destina anualmente una importante partida en los presupuestos para el abono de las retribuciones de los peritos en los procesos judiciales, cuando éstos actúen a instancia de los jueces y magistrados. Este ejercicio debe realizarse con absoluto respeto al principio de legalidad en la ejecución del gasto público, tanto en su vertiente procesal (los gastos deben producirse con arreglo al cauce legalmente establecido) como económico-presupuestaria, ya que para que un gasto pueda realizarse válidamente es precisa la existencia de crédito adecuado y suficiente previsto en la Ley de Presupuestos. Asimismo, no puede obviarse que estos gastos se encuentran sometidos a fiscalización por parte de la intervención de la Junta de Andalucía, a fin de asegurar que la administración de la Hacienda de la Comunidad se ajusta a la legalidad económico-presupuestaria y contable aplicable.*

*La experiencia de gestión de esta competencia ha demostrado que, con mucha frecuencia, la designación de los peritos se realizaba a personas o entidades que demandaban el pago de unas retribuciones muy elevadas, que ponían en grave riesgo el cumplimiento por parte de la Administración autonómica de los principios presupuestarios de contención y eficiencia en la aplicación de los fondos públicos. Por esta razón, la Consejería de Justicia e Interior, respetando en todo momento la independencia judicial y las disposiciones relativas a la prueba pericial establecidas en las normas procesales, ha introducido algunas modificaciones con el objetivo de controlar y moderar los gastos realizados en el pago de las retribuciones de los peritos.*

*De este modo, la Administración autonómica utilizando las posibilidades que le ofrece la normativa de contratación pública, y con el objetivo de evitar desvíos en la ejecución del presupuesto que pudieran derivar en responsabilidades administrativas, ha venido formalizando desde algunos años distintos contratos de servicios de “peritaciones judiciales”, uno por cada provincia, en virtud de los cuales cuando no se disponga de peritos judiciales de la Administración de la Junta de Andalucía, la empresa adjudicataria del contrato pone a disposición de la Administración y ésta de los órganos judiciales, una lista de peritos para que los órganos judiciales puedan elegir entre los mismos cuando necesiten efectuar la designación de un perito.*

*Por tanto, en primer lugar se plantea la conveniencia de acudir para la realización del dictamen pericial a los propios funcionarios de la Administración autonómica, y en su defecto, se solicita la colaboración de otras Administraciones y organismos administrativos, y únicamente cuando a través de estos procedimientos no sea posible esa designación, la Administración autonómica facilita a los jueces y magistrados un listado de peritos para que elijan el que crean conveniente, o de ser insuficiente, se arbitre el mecanismo de contratación pública correspondiente y adaptado a la realidad presupuestaria.*

*Con este sistema, la Administración de la Junta de Andalucía ha conseguido aminorar los elevados gastos que suponía el pago de los peritos judiciales, pues al tiempo que pone a disposición de los órganos judiciales una relación de peritos a los que podrán designar libremente para un procedimiento judicial, se determina de una manera cerrada y sin posibilidad de modificación la retribución del perito, evitando de esta forma la presentación de facturas desorbitadas que lastraban los presupuestos en los años anteriores a su implantación.*

*Además para los casos en que la peritación se estime de especial complejidad se prevé expresamente en el contrato un procedimiento especial en el que se debe acreditar la excepcionalidad del supuesto que, si finalmente se confirma, conlleva un aumento de la tarifa.*

*A pesar de la puesta a disposición de los órganos judiciales de los peritos contratados por la empresa adjudicataria, la Delegación del Gobierno de Sevilla ha comunicado a la Secretaría General para la Justicia que determinados Juzgados de la provincia vienen haciendo designaciones de profesionales al margen del contrato. Este es el caso del que deriva la presente queja presentada por D. ... Al respecto, cabe destacar que el actual contrato de servicio para peritaciones judiciales en la provincia de Sevilla, suscrito con la empresa TAXO, fue adjudicado el pasado 16 de abril de 2011. Por tanto, del total de 30 facturas reclamadas por el Sr. ..., las correspondientes a la numeración ../2011, ../2011 y ../2011, son anteriores a la vigencia del actual contrato, siendo las 27 facturas restantes posteriores.*

*La Secretaría General Provincial de Justicia e Interior de la Delegación del Gobierno de Sevilla ha informado que en el año 2012 se abonaron al Sr. ... facturas pendientes de pago, incluidas en el Plan de Pago a Proveedores 2011, pero las designaciones efectuadas al mismo que prescinden del procedimiento articulado y de los precios pactados, trasladan a la Consejería de Justicia e Interior una reclamación del pago de cantidades muy superiores a las que hubiera que haber abonado a la entidad adjudicataria del contrato y dificultan el control y la contención del gasto público. No obstante, la Delegación del Gobierno de Sevilla está haciendo frente a sus obligaciones de pago en la medida en que las disponibilidades presupuestarias lo van permitiendo y en atención a las características y necesidades de los servicios públicos que presta”.*

A la vista de lo anterior, y dado que la información remitida se prestaba a ser contrastada y, en su caso, contestada por nuestro remitente, ofrecimos al mismo que efectuara las alegaciones que tuviera por conveniente, pero al no hacerlo dimos por concluidas nuestras actuaciones.

El promotor de la **queja 13/4618** fue designado por el Juzgado para emitir un dictamen pericial, abonándole las partes una provisión de fondos, pero no la totalidad del importe de sus honorarios devengados, que se había visto obligado a reclamar judicialmente, pero aunque había ganado el pleito el condenado resultaba ser insolvente.

Nos decía nuestro remitente que había reclamado al Juzgado, que le había dirigido al Departamento Económico de la Consejería de Justicia, pero aquí le habían respondido que sólo se hacían cargo de los honorarios de los peritos en los procedimientos en los que las partes litigan gratuitamente.

Aunque, en principio, parecía no existir irregularidad alguna en la contestación recibida, ya que la pretensión del interesado había sido satisfecha judicialmente, aunque otra cosa fuera que no pudiera hacerla efectiva como cualquier otra en la que el condenado es insolvente, dada la implicación de la Consejería, y aunque la respuesta a recibir a buen seguro que sería la misma, por no dejar a nuestro remitente con la duda decidimos solicitar el oportuno informe al respecto de la Viceconsejería de Justicia e Interior, desde la que nos remitieron el del siguiente tenor literal:



*“En respuesta a su escrito sobre la Queja de referencia, iniciada a instancia de D. ..., en relación a la reclamación de sus honorarios por la realización de un informe pericial, le traslado a continuación la información que respecto a este asunto ha emitido la Secretaría General Provincial de Justicia e Interior, de la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Sevilla:*

*Según se indica en el escrito de queja, D. ..., arquitecto, fue designado para la realización de informe pericial; tras presentar factura por el trabajo realizado, se le abonó la mitad, por lo que reclamó el pago de la parte restante en sede judicial, y ante la insolvencia del demandado, ante el Departamento de Gestión Económica de la Consejería de Justicia e Interior.*

*Sobre la cuestión planteada indicar que en la Secretaría General Provincial de Justicia e Interior de la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Sevilla no se ha registrado reclamación alguna por el indicado arquitecto, por lo que se ha cursado solicitud de datos al respecto al Juzgado.*

*Además, a la vista de la información aportada, y en todo caso, parece observarse que dicha designación se realizó al amparo del art. 339.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que señala que: el demandante o el demandado (...), también podrán solicitar en sus respectivos escritos iniciales que se proceda a la designación judicial de perito, si entienden conveniente o necesario para sus intereses la emisión de informe pericial. En tal caso, el Tribunal procederá a la designación, siempre que considere pertinente y útil el dictamen pericial solicitado. Dicho dictamen será a costa de quien lo haya pedido, sin perjuicio de lo que pudiere acordarse en materia de costas. Es decir, que dicha designación se realiza a instancia de parte y a su costa. Es por ello que a priori, y a salvo de lo que resulte de la información solicitada al juzgado, no cabe que la Delegación del Gobierno tenga que hacerse cargo del abono de dichos honorarios”.*

Poco después de la llegada del informe que acabamos de transcribir, desde la citada Viceconsejería nos llegó uno nuevo, como continuación del anterior, al que se adjuntaba el elaborado al efecto por la Secretaría Judicial del Juzgado donde se había sustanciado el asunto, en el que, si bien con el detalle sobre el itinerario procesal seguido, se coincidía plenamente con el anterior, además de asegurarse que por parte de ese Órgano Judicial nunca se le había indicado al perito que se dirigiera al Departamento de Gestión Económica de la Consejería de Justicia e Interior.

### **2. 1. 5. 3. Indemnizaciones a las víctimas andaluzas de acciones de terrorismo.**

El promotor de la **queja 13/2864** la formulaba en representación de su padre debido a la avanzada edad de éste, y en la misma nos exponía que el 27 de enero de 2012 había presentado ante la Dirección General de Justicia Juvenil y Servicios Judiciales (departamento entonces competente al efecto) de la Consejería de Justicia e Interior escrito solicitando la concesión de indemnización por daños físicos o psíquicos, al amparo de lo dispuesto en la disposición transitoria única de la Ley 10/2010, de 15 de noviembre, relativa a medidas para la asistencia y atención a las víctimas de terrorismo de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Con fecha 20 de marzo de 2012 se requirió al solicitante para que aportara determinada documentación (certificado de empadronamiento a la fecha de la comisión de la acción terrorista), procediendo a ello mediante escrito de 2 de mayo de 2012. pero desde entonces –aseguraba- no había recibido ulterior noticia al respecto, ni requiriéndole nueva

documentación, ni de resolución de su solicitud, lo que le tenía sumido, al haber transcurrido más de un año, en el más absoluto desconcierto.

De la respuesta recibida una vez procedimos a la admisión de la queja se desprendía que aunque el expediente se encontraba completo, la resolución del procedimiento a que había dado lugar *“está condicionada a la disponibilidad de crédito presupuestario adecuado y suficiente, al tratarse de pago de cantidad en concepto de ayuda.”*

No obstante, nos significaban que *“es interés de la Consejería de Justicia e Interior, a través de la Dirección General de Violencia de Género y Asistencia a Víctimas, aun en el presente escenario económico, dar cumplimiento a lo establecido en la Ley 10/2010, de 15 de noviembre, una vez conocido su impacto económico, para lo que se está actualmente elaborando la Orden por la que se regula la forma y secuencia de pago de las ayudas reconocidas pendientes de abono, que permitirá atender dicho compromiso”*.

A la vista de lo anterior, decidimos permanecer a la espera de que se procediera al dictado de la referida Orden, no obstante lo cual significamos al interesado que podía volver a dirigirse a nosotros si transcurrido un tiempo prudencial seguía sin tener noticias al respecto.

Sin embargo, muy avanzado el año se recibieron sendas quejas de similar contenido –**queja 13/5369** y **queja 13/5370**- en las que quedaba de manifiesto que aunque el asunto había experimentado algún avance como después se verá, aún seguía irresoluto.

En ambas nos aseguraban sus promotores haber sufrido el 26 de febrero de 1979 un atentado terrorista en Madrid en el que resultaron gravemente heridos y por el que fueron indemnizados en su día por el Ministerio del Interior. Mediante sendos escritos de fecha 26 de septiembre de 2011 remitidos a la Dirección General de Justicia Juvenil y Servicios Judiciales de la que entonces era Consejería de Gobernación y Justicia, solicitaron, al amparo de lo previsto en el artículo 7.2 de la Ley 10/2010 de medidas para la asistencia y atención a las víctimas del terrorismo, indemnización consistente en el complemento del 30% de las cantidades percibidas por el Ministerio del Interior por ese concepto.

A la fecha en que se presentaron las quejas –finales del año 2013-, cuando ya habían transcurrido más de dos años desde entonces, aún no había recibido una ni siquiera notificación sobre la iniciación del correspondiente expediente administrativo al respecto y otro únicamente acuse de recibo a su solicitud y de haber recibido su consentimiento a efectos de recabar de las administraciones públicas competentes los datos o informes necesarios para tramitar el procedimiento, comunicándosele así mismo que el plazo de resolución y notificación del procedimiento indemnizatorio se había ampliado a cuatro meses, transcurrido el cual se entendería estimatorio, aunque se le informaba que quedaría suspendido por el tiempo que mediara entre el requerimiento efectuado al Ministerio del Interior de los documentos o informes necesarios para tramitarlo hasta la recepción de los mismos.

Sin embargo, habían transcurrido más de dos años desde su solicitud y año y medio desde la referida comunicación sin haber sido merecedor de explicación alguna, ni de cuándo se había solicitado la documentación al Ministerio, ni, de haberlo hecho, de cuándo se había recepcionado la misma, ni, en definitiva, se hubiera puesto fin a la resolución del expediente ni abonado cantidad alguna.

En las respuestas recibidas al admitir estas dos nuevas quejas, lógicamente de idéntico contenido, se nos volvía a significar el *“interés de esta Consejería de Justicia e Interior, a través de la Dirección General de Violencia de Género y Asistencia a Víctimas, de dar cumplimiento de lo establecido en la Ley 10/2010, de 15 de noviembre, una vez conocido su impacto económico, por lo que para el ejercicio 2013 se ha hecho un esfuerzo, en la situación económica actual, por empezar a atender dicho compromiso.”*

Sin embargo, parecía haberse producido un avance en relación con la contestación remitida en la queja anterior, pues se proseguía informando que *“En este sentido, la Consejería de Justicia e Interior ha dictado la Orden de 31 de octubre de 2013 (BOJA nº 218, de 6 de noviembre 2013) por la que se desarrollan las competencias de la Consejería establecidas en la Ley 10/2010, de 15 de noviembre, regulándose el reconocimiento de la condición de personas beneficiarias de las indemnizaciones por daños físicos o psíquicos y por razón de dependencia, encontrándose actualmente en tramitación la propuesta de Resolución por la que se reconoce la condición de personas beneficiarias de las referidas indemnizaciones”*.

A la vista de lo anterior, dado que a principios de año se nos decía que se estaba elaborando la Orden que ahora ya se había dictado, lo que suponía tanto el cumplimiento de su anuncio como un claro avance al respecto, acordamos dar un voto de confianza entendiendo que el asunto se encontraba en vías de solución, aunque significamos al Departamento responsable que compartíamos con los afectados la preocupación y el descontento por las demoras sufridas y que por ello permaneceríamos atentos al cumplimiento efectivo de los compromisos adquiridos.

## **2. 2. Abogacía y Asistencia Jurídica Gratuita.**

Para poder acceder a la jurisdicción –pleitear, en expresión más conocida- nuestras leyes procesales exigen, preceptivamente y con muy contadas excepciones, disponer de una dirección técnica desempeñada por profesionales de la abogacía en ejercicio y estar representado por un procurador, y de ello se desprende que el adecuado ejercicio por parte de la ciudadanía del derecho de defensa y asistencia letrada esté íntimamente conectado con el del libre acceso a la tutela judicial efectiva y sin indefensión.

Concerniendo, pues, a un derecho fundamental de protección constitucional, es razonable que la Defensoría del Pueblo, ante una queja que trate sobre la inapropiada actividad profesional de la abogacía, esté legitimada para efectuar la consecuente intervención al respecto frente a la corporación colegial a la que pertenezca tal profesional.

En efecto, nuestra intervención al respecto no ha de realizarse directamente frente al profesional cuestionado en la queja, ya que no debemos olvidarnos del hecho de que al ser la de abogado y cliente una relación entre particulares, la discrepancia del segundo con la actuación profesional del primero no es materia cuya supervisión nos compete de manera directa. Debe ser la corporación colegial a la que pertenezca tal profesional del derecho la que ejerza la competencia derivada de la responsabilidad disciplinaria a la que está sometido, correspondiendo a los juzgados y tribunales de justicia la que se derive de la civil o, en su caso, de la penal, a la que igualmente lo está conforme a lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Nuestra competencia, por tanto, se contrae a la supervisión de que dichas corporaciones colegiales –los Colegios de Abogados, en este caso-, como de Derecho Público que son, ejerzan sus competencias de manera adecuada, tanto en cuanto a la disciplinaria como en lo concerniente a las que les corresponden en la fase previa al

reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita, cuya resolución final incumbe a las respectivas Comisiones Provinciales, a las que igualmente, dada su naturaleza administrativa, podemos supervisar.

En ese sentido, conviene resaltar que si el deber de ejercer la actividad profesional con pleno sometimiento a la Ley, al Derecho y a las normas deontológicas afecta a todos los abogados, tanto si son de libre designación como de oficio, el compromiso de estos últimos debe estar presidido por el más escrupuloso cumplimiento de las obligaciones inherentes al encargo efectuado, ya que si en el caso del profesional de designación particular la relación entre abogado y cliente se desenvuelve en un ámbito de voluntariedad y libertad de elección en ambos sentidos –el cliente elige al abogado y éste último acepta o no su encargo, es decir, que también elige a su cliente-, en el nombramiento de oficio se establece una relación entre dos desconocidos respectivamente impuestos, circunstancia que no contribuye precisamente, o al menos no necesariamente, a que se establezca entre ambos una relación fluida y presidida por la mutua confianza, que es el principal requisito de que se ha disponer para hacer depositario a un profesional de cuestiones tan delicadas como vida o fortuna.

Es lógico, pues, que el interés de esta Defensoría se refuerce en los casos de quejas que afecten a la actividad profesional desarrollada durante el desempeño de una defensa de oficio derivada del reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita por carecer el defendido de ingresos suficientes para acceder a la *de pago*, ya que entonces la actividad del abogado no se sustenta en la libre designación de aquél por parte del litigante, que de alguna manera corresponsabilizaría a designante y designado en el resultado final del encargo, sino que tanto defensor como defendido se ven obligados, el primero a asumir la defensa del segundo, siempre que su pretensión sea sostenible ante la jurisdicción, y este último a ser defendido por el profesional que por turno le sea asignado, designación respecto de la que carece de capacidad de elección alguna.

Comenzamos, por tanto, analizando alguna de las reclamaciones más significativas de entre las que ponían el acento sobre determinadas disfunciones detectadas en la actividad de las Comisiones Provinciales de Asistencia Jurídica Gratuita.

#### 2. 2. 1. Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita.

Aseguraba el promotor de la **queja 13/1505** haber recibido con fecha 15 de junio de 2012 comunicación de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de Huelva denegándole el derecho a la misma, resolución contra la que interpuso la oportuna impugnación el siguiente día 20 del mismo mes y año, dentro del plazo legalmente establecido para ello.

La ausencia de respuesta a la referida impugnación motivó que formulara queja ante el Consejo General del Poder Judicial para que el Juzgado de Primera Instancia nº 7 de Huelva (Familia) resolviera sobre la procedencia o no de la misma.

En respuesta a su queja, desde la Unidad de Atención Ciudadana se le significó que según Diligencia de Ordenación del Secretario del referido Juzgado se recepcionó el escrito de impugnación el 4 de julio de 2012, emplazándose al interesado para que constituyera depósito, notificándose dicha Diligencia a la representación del mismo, sin tenerse en cuenta de que el Procurador había presentado su renuncia.

Pero fundamentalmente justificaba la ausencia de resolución de la impugnación formulada contra la denegación de asistencia jurídica gratuita por parte del Juzgado en el

hecho de que el Secretario de esa Comisión no había enviado al Juzgado, junto con el escrito de impugnación, el expediente administrativo, sino que remitió oficio con fecha de salida 6/7/12 por el que se comunicaba que bien por no haber atendido el requerimiento en el plazo otorgado, o bien por no haber impugnado la resolución denegatoria, la misma había devenido firme, lo que no era cierto –insistía el promotor de la queja- al haber presentado el interesado el escrito de impugnación en tiempo y forma.

Ello dio lugar a que el referido Juzgado dictara Diligencia de Ordenación en la que se argumentaba que a la vista del tiempo transcurrido desde el escrito de 4 de julio de 2012 sin que se hubiera recibido el expediente administrativo de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita y resultando del examen de los autos que la resolución denegatoria del derecho devino firme según constaba por oficio de 6 de julio de 2012, no se considerara el Juzgado competente para resolver sobre la petición formulada por el reclamante, ya que “los órganos judiciales sólo resuelven sobre el derecho de justicia gratuita tras la remisión del procedimiento administrativo por la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita una vez que la resolución denegatoria haya sido recurrida ante la misma en plazo legal”, en base a todo lo cual se acordaba que se reanudase el plazo de diez días que le restan al interesado para impugnar la resolución.

En base a lo anterior, el interesado infería que la Comisión no sólo no remitió el expediente administrativo junto con el escrito de impugnación que formuló en su día, sino que manifestó que no lo había efectuado en plazo legal, lo que, en palabras del interesado, era absolutamente falso, constituyéndose ello en el motivo de la presente queja, con cuya presentación el interesado pretendía se le ofrecieran explicaciones al respecto y una solución favorable a su solicitud de asistencia jurídica gratuita.

Admitida la queja, en respuesta a nuestra petición la Presidenta de la Comisión nos remitió el informe, al que acompañaba la documentación que lo adveraba, en el que se aseguraba no haber tenido entrada en la referida Comisión la impugnación en que se fundamenta la presente queja, ni ningún otro documento, afirmándose y acreditándose ejemplificadamente con otro expediente correspondiente al mismo interesado la diligente tramitación de las impugnaciones por parte de la misma, ante lo cual, no pudiéndose detectar irregularidad alguna al respecto, tuvimos que dar por concluidas nuestras actuaciones.

En la **queja 13/6669** su promotor aseguraba, si bien su expositivo se prestaba a cierta confusión en cuanto a la explicación de los hechos, que se encontraba desde hacía seis meses a la espera de que se resolviese sobre su petición de reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita por parte de la Comisión Provincial de Sevilla, a la que solicitamos nos remitiera la oportuna información que confirmara o no la realidad de la reclamación, explicara el origen del retraso de confirmarse éste y nos anunciara sus perspectivas de positiva resolución, respuesta que a la fecha en que redactamos este Informe aún no nos ha sido ofrecida.

El acceso al llamado Servicio de Orientación Jurídica (SOJ en adelante) de los Colegios de Abogados es el primer paso que quien pretenda acceder al reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita ha de dar para que se valore su petición. Precisamente las dificultades que a veces encuentra la ciudadanía para acceder al mismo es el fundamento de la **queja 13/1396**, cuyo promotor nos sugería, o más bien sugería que sugiriéramos al Colegio de Abogados de Sevilla, un cambio a mejor en el acceso de la ciudadanía que tiene que solicitar en las oficinas del Colegio abogado del turno de oficio o, mejor, el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita.

La sugerencia consistía en que en lugar de los 50 números que se reparten actualmente para poder atender a tantos demandantes, se concertara un sistema similar al utilizado para las citas para consultas médicas de la Seguridad Social o el que se utiliza para la renovación del Documento Nacional de Identidad o el pasaporte, sistema que sí usan otros Colegios de Abogados de otras Comunidades.

Aunque no se trataba exactamente de una queja, decidimos que podríamos dirigirnos al Decano del Colegio para que nos informara sobre las posibilidades de atender esta sugerencia o idear un sistema que no pasara por el de “la cola y los números”.

En la respuesta recibida se explicaban las dificultades existentes para establecer un sistema de citas *on line*, discrepaban de que sólo se atendieran esos 50 números porque –aseguraban- se atendía un promedio de 20 personas más que comparecían por vía de urgencia después de acabar con los números repartidos –violencia de género, medidas civiles con carácter de urgencia, despidos, recursos o cualquier otro asunto sometido a un plazo perentorio y fatal-, así como las peticiones no presenciales: quienes realizan la solicitud por escrito y los requeridos por Ayuntamientos, Juzgados o Tribunales.

Precisamente la distinción entre los casos perentorios y los normalizados dificultarían la petición de cita *on line*, al ser más fácil establecer la necesaria preferencia en la designación de manera presencial y con la documentación judicial a la vista.

Argumentaban finalmente el desbordamiento que pesa sobre el Servicio de Orientación Jurídica frente a la escasez de medios personales y materiales de que dispone, sin olvidar el recorte que ha supuesto en la compensación económica por gastos de funcionamiento e infraestructura de los SOJ de los Colegios de Abogados de nuestra Comunidad Autónoma la entrada en vigor del Decreto 537/2012, de 28 de diciembre, por el que se modificó el Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita en el ámbito de la misma.

No obstante lo cual, como quiera que finalmente nos aseguraban estar estudiando diversas opciones para mejorar el servicio, tanto en este aspecto como en otros, consideramos que podíamos concluir el asunto como en vías de solución, sin descartar la posibilidad de retomarlo si fuera necesario.

### 2. 2. 2. Colegios de Abogados.

Comenzamos por una queja comentada en el pasado Informe pero concluida durante el ámbito temporal del que hoy abordamos. Recordemos que la interesada en la **queja 12/812**, a la que, antes de proceder a la admisión de su queja, hubo que advertirle que la misma no paralizaba el plazo para contestar una demanda que tenía pendiente de presentar y que de no hacerlo prescribiría la acción que la sostenía, aseguraba que encargó su defensa en un asunto laboral a una letrada perteneciente al **Colegio de Abogados de Almería** que le redactó la papeleta de conciliación y la demanda, pero que antes de comparecer a juicio dejó de atenderla, por lo que se vio obligada a buscar a otro abogado que solicitó la venia a la primera, que la aceptó, y que a partir de ese momento se hizo cargo del asunto hasta su conclusión.

Una vez finalizada su intervención, en la minuta de honorarios del segundo abogado se detallaba su intervención desde la redacción de la papeleta de conciliación, asistencia a acto de conciliación, demanda y asistencia a juicios, así como gestiones ante el FOGASA, pero resultaba que tiempo después a la interesada la emplazaron para contestar una demanda de reclamación de cantidad de la abogada primera, que le pedía sus honorarios por la intervención que tuvo.

La interesada aseguraba que cuando se vio obligada a encargar el asunto al segundo abogado por dejación de la primera le encargó igualmente que resolviera con ella la cuestión económica, y que pensó que lo había hecho por dos razones: por concederle la venia y porque en la redacción de la minuta de honorarios el segundo letrado asumía el trabajo de la compañera como propio.

Como quiera que si la interesada abonara los honorarios reclamados a la primera abogada estaría efectuando un doble pago que podría suponer el enriquecimiento injusto de uno de los dos letrados, había puesto los hechos en conocimiento del Colegio de Abogados de Almería en forma de queja colegial y al objeto de que se emitiera un pronunciamiento al respecto.

Tras requerirla de aportación de documentación, que entregó, y ante la ausencia de noticias, la interesada había comunicado telefónicamente con el Colegio de Abogados de Almería desde el que le indicaron que al pertenecer uno de los abogados a la Junta de Gobierno, el expediente se trasladaba al Consejo Andaluz de Colegios de Abogados, pero dado que dicha comunicación se le había efectuado telefónicamente y que aún no había recibido ninguna por parte del Consejo, es por lo que se había decidido a poner en conocimiento de esta Defensoría todo lo sucedido.

A la vista de lo anterior, decidimos admitir la queja para estar “presentes” en el expediente, aunque realmente no existiera una notable demora por parte de ninguna de las instituciones en presencia, menos aún del Consejo, al que el expediente debía haber llegado hacía poco tiempo. Y, en efecto, rápidamente nos contestó el Consejo informándonos de que el oficio del Colegio de Abogados de Almería no tuvo entrada en el mismo hasta el 16 de febrero pasado, y ratificando que, dado que el abogado frente al que se presentaba queja colegial ostentaba cargo de la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados de Almería, asegurándonos que, en efecto, *“la competencia para conocer de la queja formulada y para el ejercicio de la potestad disciplinaria corresponde a este Consejo, de conformidad con lo preceptuado en los artículos 6.g) de la Ley de Consejos de Colegios Profesionales, 28.1 a) de los Estatutos del Consejo Andaluz de Colegios de Abogados y 1.3 del Reglamento de Procedimiento Disciplinario para el ámbito territorial de Andalucía”*.

Por lo demás, nos significaban que ya se había conferido traslado a ambos Letrados implicados de la queja formulada para efectuar alegaciones, que se habían recibido las mismas y que el expediente había pasado a Comisión Permanente para que en su seno pudieran adoptarse los acuerdos que procedieran, de los que aseguraban nos darían oportuno traslado, lo que no era óbice para que diéramos por concluidas nuestras actuaciones, pues lo que pretendíamos era ponernos de manifiesto y comprobar que el asunto se encontraba en el seno del Consejo y tramitándose adecuadamente, lo que quedaba suficientemente constatado.

Sin embargo, la interesada volvió a dirigirse a nosotros enviándonos un escrito en el que se ponían de manifiesto determinadas contradicciones entre las resoluciones emitidas por el citado Consejo y el Colegio de Abogados de Almería, aumentando su sensación de indefensión, a cuyo respecto, una vez procedimos a la reapertura de la queja, volvimos a dirigirnos al Consejo Andaluz de Colegios de Abogados solicitándole nos informara sobre el curso seguido por el Expediente de Información Previa abierto en ese Consejo y sobre la labor de mediación encomendada al Colegio de Abogados de Almería, así como de la respuesta que se le diera a la interesada en relación con todo ello.

En contestación a nuestra petición, el Secretario General del Consejo Andaluz de Colegios de Abogados nos envió nuevo escrito en el que nos confirmaban tanto la

apertura del expediente de Información Previa como la encomienda de labor de Mediación al Colegio de Abogados de Almería, indicándonos que del nuevo escrito de la interesada, cuya copia les habíamos adjuntado nosotros, también se había dado traslado al citado Colegio de Abogados, al que, de nuevo, se solicitó información sobre los acuerdos adoptados y resultado de la Mediación, significándonos que tan pronto se hubiera recibido respuesta del Colegio de Abogados, cuya solicitud se reiteraba, volverían a informar a esta Institución de su resultado.

Finalmente, nos fue remitido un nuevo informe, y del mismo se desprendería que el Consejo ya había resuelto el Expediente de Información Previa incoado, conforme a la Resolución cuya copia nos enviaban, de la que, según nos aseguraban, ya se le había dado traslado tanto a la interesada como a los Letrados afectados y al Colegio de Abogados de Almería.

Sobre el contenido de la referida resolución, que, al ser de archivo, suponíamos que no sería compartida por la interesada, poco podemos decir toda vez que la misma se circunscribía al ámbito disciplinario colegial que corresponde ejercer a los Colegios de Abogados sobre los colegiados que a los mismos pertenecen, ya que sólo aquellos tienen, entre sus competencias, las de ordenar la actividad profesional de sus colegiados, velando por la dignidad y la ética profesional y la de ejercer, en su caso, la facultad disciplinaria en el orden profesional y colegial, según preceptúa el Estatuto General de la Abogacía, pronunciándose en idéntico sentido el artículo 442.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Obviamente, contra la mencionada resolución podría interponer nuestra remitente, como se le indica en la misma, los recursos que proceden, tanto el potestativo de reposición con carácter previo o directamente el contencioso-administrativo, así como entablar contra los letrados denunciados las acciones judiciales de las que se considerara asistida, toda vez que, conforme preceptúa el artículo 442.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, los abogados no sólo están sujetos en el ejercicio de su profesión a responsabilidad disciplinaria -la que la interesada ya había exigido- sino también a responsabilidad civil y penal, según proceda, pero por nuestra parte, y una vez comprobado que se había dado curso al procedimiento disciplinario y que el mismo había concluido, debíamos dar por finalizadas nuestras actuaciones.

Situados en el año al que el presente Informe se refiere y siguiendo con el Colegio de Abogados de Almería, el interesado en la **queja 13/915** nos decía que el 22 de octubre del pasado año 2012 presentó ante la referida corporación colegial queja o denuncia colegial contra Letrado perteneciente al mismo en base a los hechos que se concretaban en el escrito-denuncia (supuesta negligencia profesional). Desde entonces, la única noticia recibida al respecto había sido la comunicación de fecha 19 de noviembre del pasado año por medio de la que se le significaba que se había dado traslado de la denuncia al letrado denunciado para alegaciones. Sin embargo, habiendo transcurrido tres meses desde entonces no había vuelto a tener noticia ulterior alguna.

Admitida su queja, del informe remitido por el Decano del referido Colegio se desprendería que con fecha 26 de noviembre de 2012 se le comunicó que, recibida su denuncia colegial, se acordaba dar traslado de la misma al Letrado, al objeto de que presentara las alegaciones que considerara pertinentes. En fecha 12 de marzo de 2013 se le comunicó que, a la vista de los escritos, alegaciones y demás documentos aportados al expediente, la Junta de Gobierno de ese Ilustre Colegio de Abogados había acordado en sesión de fecha 27 de febrero de 2013 el archivo de las actuaciones, por entender que la conducta del Letrado se ajustaba a las normas contenidas en el Código Deontológico y Estatuto General de la Abogacía Española.



En fecha 24 de abril de 2013 tuvo entrada escrito del interesado por el que interponía Recurso de Alzada frente a la Resolución que había acordado el archivo de la queja colegial. En fecha 18 de junio de 2013 se remitió el recurso de alzada al Consejo Andaluz de Colegios de Abogados para su resolución, junto con su informe, alegaciones y copia completa del expediente, estándose a la espera de la resolución que en su día adoptara el citado Consejo.

A la vista de lo anterior, se podía considerar que el asunto que motivó la queja presentada ante esta Defensoría estaba resuelto, pues no sólo se le había contestado, sino resuelto el expediente incoado tras su denuncia y remitido el recurso de alzada formulado contra la resolución recaída en el mismo, pendiente aún de resolución dada la fecha en que llegó al Consejo Andaluz de Colegios de Abogados, lo que comunicamos al interesado significándole que, por otra parte, no debía perder de vista que con independencia de la posible responsabilidad disciplinaria los abogados, en el ejercicio de su profesión, están sujetos igualmente a la civil y/o penal, pudiendo ejercitar las acciones derivadas de las mismas en caso de que se considerara asistido de alguna de ellas.

También afectaba al **Colegio de Abogados de Almería** la **queja 13/5751**, en la que el interesado aseguraba que solicitó abogado de oficio en mayo del año 2013 y que el Colegio de Abogados de Almería aún no le había contestado porque decían que *“están mirando por marzo”*, es decir, que estaban atendiendo a las solicitudes efectuadas en marzo, suponíamos que quería decir: en definitiva, que a la fecha de presentación de la queja, transcurridos seis meses desde entonces, no había recibido noticia alguna al respecto.

Del informe recibido en respuesta a nuestra petición se desprendió, sin embargo, que tras nuestra intervención ya se había procedido a la designación con carácter provisional de abogado y procurador de oficio para la pretensión contenida en su solicitud, nombramiento del que se le había dado oportuno traslado a nuestro remitente, por lo que, resuelto positivamente el problema que le llevó a dirigirse a esta Defensoría, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Afectante al **Colegio de Abogados de Cádiz**, pero tramitada frente al Consejo Andaluz de Colegios de Abogados, la interesada en la **queja 12/7145**, presentada en los últimos días de ese año y tramitada y concluida en el que ahora estamos abordando, nos planteaba que había interpuesto denuncia colegial en su día contra un letrado, que se había incoado expediente de información previa, que se había producido el archivo del mismo y que había interpuesto Recurso de Alzada frente a dicha resolución de archivo por parte del Colegio de Abogados de Cádiz, al que el abogado pertenecía, sin que seis meses después, excepto el acuse de recibo del mismo, efectuado como cinco meses después, hubiera vuelto a tener noticia alguna.

Admitida la queja frente al **Consejo Andaluz de Colegios de Abogados**, donde suponíamos debía encontrarse el citado recurso, del informe recibido se desprendió que el mismo no tuvo entrada en el Consejo hasta cinco meses después de que la interesada lo interpusiera, y por eso no se le acusó recibo del mismo hasta pocos días después, siendo el plazo para su resolución el de tres meses, plazo éste que había quedado suspendido para la reclamación del expediente administrativo al Colegio de Abogados de Cádiz, que no lo había enviado hasta dos meses después.

Una vez tuvo entrada la documentación requerida a la referida corporación colegial, se completó el expediente y fue remitido éste al Ponente designado para la elaboración de la Propuesta de Resolución, que aún no se había producido, pero de la que

se nos aseguraba sería nuestra remitente la primera en recibirla, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Presentada en el último mes de 2012 y, por ello, tramitada y concluida en el año al que el presente Informe se refiere, la **queja 12/6564**, afectante al **Colegio de Abogados de Córdoba**, tenía su origen en la ausencia de respuesta a la denuncia colegial que presentó la interesada ante este Colegio con fecha 8 de octubre de 2012 contra Letrado perteneciente al mismo, residiendo el motivo de la misma en que, al parecer, el referido Letrado no le participara del dictado de la sentencia recaída en un Recurso, contra la que, también al parecer, cabía interponer Recurso de Casación, noticia que tuvo cuando ya había precluido el plazo para ello, privándole del derecho a decidir sobre su interposición, que aseguraba habría llevado a cabo de haber conocido la sentencia dentro de plazo para recurrirla.

Tras admitir la queja, en diciembre del pasado año se dio respuesta a nuestra petición desde el citado Colegio, que nos participaba que su Junta de Gobierno, celebrada el 11 de dicho mes y año, había acordado la apertura de Información Previa por si de la actuación del referido Letrado pudiera desprenderse alguna infracción deontológica. Igualmente se nos indicaba que del resultado final del expediente se nos informaría oportunamente, por lo que decidimos que hasta dicho momento mantendríamos abierto el de nuestra queja.

Así se lo hicimos saber a la interesada en comunicación que le enviamos en cuyo penúltimo párrafo y para evitar confusiones al respecto, le manifestábamos lo siguiente:

*“En cuanto a sus manifestaciones sobre que el motivo de la queja presentada ante esta Defensoría es que no se le notificara la sentencia en cuestión, es un aspecto en el que no debemos intervenir por pertenecer al ámbito jurisdiccional, ajeno a nuestras competencias, pero, independientemente de ello, conviene significarle que las notificaciones de las resoluciones judiciales se realizan en la persona de quien ostenta la representación procesal en el pleito, es decir, el Procurador que se personara en su nombre, quien a su vez ha de hacer partícipe de la misma al abogado, que es quien debe comunicarse con su cliente.”.*

Pese a que se nos había significado que se nos comunicaría el resultado del Expediente de Información Previa en el momento en que se dictara la correspondiente resolución, no se nos dio traslado de la misma hasta mucho después, aunque se nos decía que la resolución que se adoptó al respecto se produjo meses atrás, y que contra la misma interpuso la interesada Recurso de Alzada.

Por tanto, desde hacía varios meses, y aunque a nosotros no se nos había comunicado, era la interesada conocedora del resultado del Expediente de Información Previa que terminó por incoarse a nuestro impulso, y como quiera que el mismo fue de archivo en base a las conclusiones que aquélla igualmente conocía decidió interponer contra la referida resolución recurso de alzada ante el Consejo Andaluz de Colegios de Abogados.

Posteriormente, y a través de la propia interesada, pudimos saber que el recurso de alzada había sido desestimado, abriéndose la posibilidad de que contra la nueva resolución se interpusiera recurso contencioso-administrativo, lo que nos impelió a significarle que nuestra intervención en un asunto como éste sólo podía ir dirigida a vigilar que se cumpliera con lo establecido en el Reglamento de Procedimiento Disciplinario, que

se incoaran los expedientes, que se dictara resolución y que se informara al denunciante de los recursos que cupieran contra la que finalmente se adoptara. Pero que podíamos entrar en lo que se decidiera al respecto, ya que es la corporación colegial a la que pertenezca el letrado denunciado la que ostenta la facultad disciplinaria en el orden profesional y colegial, recordándole que, no obstante lo anterior, como los abogados no sólo están sujetos en el ejercicio de su profesión a responsabilidad disciplinaria, sino también a la civil y a la penal, según proceda, podía reclamar ante la correspondiente jurisdicción mediante el ejercicio de la acción de la que se considerara asistida.

El interesado en la única queja significativa alusiva al **Colegio de Abogados de Granada –queja 13/1739-** nos refería que con fecha 5 de enero de 2013 había formulado queja o denuncia colegial contra los letrados pertenecientes al mismo por las razones que, al estar profusamente explicitadas en la referida queja colegial, y ser ya por tanto del entero conocimiento del Colegio de Abogados, omitíamos reseñar en nuestro escrito de petición de informe, constituyéndose en objeto de la queja que presentaba ante esta Defensoría la ausencia de respuesta a su denuncia colegial pese a haber transcurrido casi tres meses desde que se presentara, demora que le podía ocasionar serios perjuicios.

Admitida la queja, del informe remitido por el Colegio de Abogados de Granada se desprendía que recibido su escrito de queja colegial fechado a 5 de enero de 2013, fue acusado de recibo por el Colegio mediante oficio de 17 de enero de 2013, en el que se comunicaba la apertura de Diligencias Preliminares 6/2013, constando dicho oficio notificado el día 4 de febrero de 2013. Con la misma fecha se comunicó a los letrados denunciados la recepción del escrito y la apertura de Diligencias, con plazo para formular alegaciones, que se realizaron el día 15 de febrero de 2013.

La Comisión Delegada de Deontología de esa Corporación, en sesión de 20 de marzo pasado acordó el archivo de la queja por no encontrar indicios de incumplimiento deontológico en la actuación denunciada por el interesado, acuerdo que le fue notificado mediante oficio de 1 de abril pasado, acusado de recibo el día 5 del mismo mes.

En ese sentido, desde el Colegio se nos significaba que aunque *“es comprensible que el interesado hubiera preferido una respuesta inmediata, el Colegio no puede adoptar acuerdo alguno sobre queja por la actuación de un abogado sin oír antes al abogado, que es justo lo que ha hecho”*.

Respecto a los perjuicios que se le podían ocasionar por la tardanza en la respuesta, nos significaban que en el primer oficio mediante el que se acusaba recibo de su queja colegial se le informaban sobre las competencias de la Corporación para exigir responsabilidad a un abogado, contenido que se repetía en el oficio por el que se le notificaba el archivo, pudiendo simultanear la queja en el Colegio con otras actuaciones en otros órdenes encaminadas a la exigencia de otras responsabilidades distintas a la disciplinaria.

A la vista de lo anterior, dado que la queja se sustentaba en el hecho de que no hubiera resolución a su denuncia colegial y ésta se había producido, bien que fuera desestimando la misma, hubimos de dar por concluidas nuestras actuaciones.

Respecto del **Colegio de Abogados de Jaén**, en la **queja 13/2844** nos exponía quien la formulaba haber presentado queja o denuncia colegial contra el Letrado que le asistía en un procedimiento de desahucio porque no le dio traslado de ninguna de las resoluciones recaídas al respecto, sorprendiéndole el lanzamiento de su vivienda sin previo

aviso, sin que pese a haber presentado la queja o denuncia colegial meses atrás hubiera recibido comunicación alguna al respecto.

Del informe que nos fue remitido por el mencionado Colegio de Abogados se desprende que, en efecto, la queja colegial tuvo entrada en su sede el día referido por el interesado, tras lo que por la Presidenta de la Comisión de Defensa de la Profesión y Deontología Profesional se acordó requerirle por el plazo de diez días para que la completara aportando documentación que acreditara el encargo profesional efectuado, advirtiéndosele que de no hacerlo se procedería al archivo de su expediente.

Todo ello se le hizo llegar mediante correo certificado con acuse de recibo a la dirección facilitada por el denunciante en su escrito-denuncia, pero días después fue devuelta la notificación con la leyenda de "Desconocido", tras lo que se procedió al archivo de la queja al no haberse atendido el requerimiento efectuado, lo que igualmente le fue notificado, siendo devuelto por el servicio de correo por el mismo motivo que el anterior envío.

A la vista de lo anterior, sugerimos al interesado que se dirigiera al Colegio facilitándole una dirección correcta en la que pudiera ser notificado, ya que por parte del mismo no podía apreciarse irregularidad a la vista de lo antes expuesto, escrito en el que igualmente le sugerimos acompañara la documentación que se le había requerido sobre la acreditación documental del encargo efectuado al Letrado denunciado, dando así por concluidas nuestras actuaciones.

En otro asunto, aseguraba el promotor de la **queja 13/5990** que mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General del Colegio de Abogados de Jaén el 19 de marzo de 2012 el interesado formuló queja o denuncia colegial respecto de la actuación de un Letrado perteneciente al mismo, y mediante acuerdo de fecha 3 de abril de 2012 la Comisión de Defensa de la profesión y Deontología profesional contestó requiriendo al denunciante para que aclarara el contenido de su queja, al parecer concretada en su petición no atendida de hacerse con una factura detallada que pusiera en relación la cantidad que entregó al referido letrado en concepto de provisión de fondos con los trabajos efectivamente realizados por el mismo.

Atendiendo a dicho requerimiento, el interesado presentó escrito que tuvo entrada en el Registro General de ese Colegio el 16 de abril de 2012, sin que, según creíamos entender de la lectura de su escrito, hubiera sido atendida su denuncia colegial, ni por parte del Colegio ni del Letrado, que seguía sin entregarle el detalle que justificara sus honorarios.

A la fecha en que redactamos el presente Informe aún no se ha recibido respuesta de la corporación colegial jiennense, por lo que del resultado de nuestras gestiones en el presente expediente informaremos el próximo año.

La promotora de la **queja 13/6258** aseguraba que con fecha 18 de marzo de 2013 presentó escrito ante el Colegio de Abogados de Jaén formulando queja o denuncia colegial contra el Letrado perteneciente al mismo que le había sido designado para ostentar la asistencia técnica en un procedimiento de liquidación de sociedad de gananciales como abogado del turno de oficio, al tener reconocido la interesada el derecho a la asistencia jurídica gratuita.

Coetáneamente, y por razones obvias, junto con dicho escrito presentó otro solicitando le fuera designada nueva dirección letrada, ante la manifiesta pérdida de

confianza producida entre abogado denunciado y cliente denunciante, que había dado lugar a la presentación de la queja colegial, y ocurría, según creímos entender tras la lectura del contenido del breve escrito que nos enviaba la interesada, que desde la citada fecha no había obtenido respuesta alguna a ninguna de sus dos pretensiones, permaneciendo asignado el referido letrado al procedimiento, que se encontraba por ello en vía muerta.

Dado que la presentación de la queja se produjo en los últimos días del año comentado, a la finalización del mismo aún no se había recibido el preceptivo informe, por lo que posponemos el comentario, una vez que se reciba, al próximo Informe Anual.

Presentada en el último mes de 2012 y, por tanto, tramitada y concluida durante el año siguiente, la **queja 12/6332** afectaba al **Colegio de Abogados de Jerez de la Frontera**. En la misma el interesado nos explicaba que pretendía ejercitar acción de responsabilidad frente a un letrado, que, según nuestro remitente, no interpuso en su día Recurso contra resolución judicial contraria a sus intereses mientras que lo mantenía engañado durante mucho tiempo diciéndole que todo iba bien y achacando a la saturación del Juzgado la ausencia de noticia en relación con el asunto que le había sido encomendado.

La exigencia de responsabilidad disciplinaria al respecto fracasó, ya que la denuncia colegial que el interesado presentó en su día ante esa corporación colegial contra el referido letrado fue archivada por entenderse que su conducta no infringía las normas deontológicas profesionales, sin perjuicio de poderse ejercitar las acciones civiles o, en su caso, penales, que le pudieran corresponder.

Al objeto de ejercitar, como al principio decíamos, la acción de responsabilidad civil, y dado que sus ingresos eran harto exiguos, al interesado, tras acreditar su condición de acreedor al derecho a la asistencia jurídica gratuita, le habían ido siendo asignados abogados de oficio.

Y se dice en plural porque, al parecer, los dos primeros que le fueron asignados renunciaron a su defensa, y aunque con el tercero pudo, tras muchas dificultades, entrevistarse, asegurándole que prepararía la correspondiente demanda, después de dicha entrevista no sólo no había vuelto a ponerse en contacto con él, sino que no había obtenido respuesta a los intentos del reclamante de tratar de hacerlo él mediante llamadas telefónicas a fijo y móvil, e incluso a envíos de telefax.

El interesado, a la vista de lo anterior, temía que este tercer abogado designado por ese Ilustre Colegio fuera por el mismo camino que los anteriores, con lo que su pretensión nunca iba a llegar ni siquiera poder plantearse, siendo ese el motivo por el que había recurrido a esta Defensoría al objeto de que le ayudáramos a tratar de solventar tan espionosa situación.

El informe que, sin embargo, nos remitió la corporación colegial jerezana, a la que nos dirigimos, contradecía en parte la argumentación de nuestro remitente, sobre el que nos decía que la abundante documentación y escritos que el mismo presentaba con frecuencia inusitada prácticamente colapsaba la atención del Turno de Oficio y Secretaría Técnica.

Centrados en el tema objeto de reclamación por parte de nuestro remitente, se nos aseguraba que al mismo se le había atendido, a pesar de su pertinaz insistencia, mediante reiteración de escritos, siempre y en cada ocasión que había presentado una reclamación, pero que deseaban aclarar desde un primer momento que muchas de sus

pretensiones carecían de fundamentación, como por ejemplo cuando solicitó que se le diera el nombre de un Letrado designado en un procedimiento del año 1.983, contestándosele que no había obligación legal de conservar dichos datos, habida cuenta del tiempo transcurrido, prácticamente treinta años del citado nombramiento.

Por lo demás, se nos ofrecían datos sobre todas y cada una de las intervenciones del Colegio, nombramientos de letrados de oficio, renunciaciones, planteamientos de insostenibilidad, y de cualquier otra cuestión igualmente respondidas, terminando con la información de un nuevo nombramiento de abogado sobre el que carecía de sentido manifestar desconfianza antes de que ni tan siquiera se hubiera tenido contacto con él, explicaciones tan abrumadoras que, tras dar traslado de las mismas a nuestro remitente, nos impelió a dar por concluidas nuestras actuaciones al respecto.

En cuanto al **Colegio de Abogados de Málaga**, el promotor de la **queja 13/925** nos exponía que el 30 de abril del año 2012 presentó ante el mismo queja o denuncia colegial contra dos Letrados con base en motivos relativos a negligencia profesional al no haber materializado el encargo que se les hizo. Mediante comunicación de fecha de salida 18 de mayo de 2012 al interesado le fue participado por la Delegación de Marbella del Colegio de Abogados de Málaga haber tenido entrada su escrito y haberse acordado dar traslado del mismo a la Comisión de Deontología de ese Colegio.

Con fecha de registro de salida de 12 de julio de 2012 por ese Colegio de Abogados se le participaba haberse adoptado el acuerdo de abrir un periodo de Información Previa con el fin de conocer las circunstancias concretas del caso, y el día 24 del mismo mes y año el interesado presentó nuevo escrito haciendo hincapié en los motivos de su queja o denuncia colegial inicial.

Habiendo transcurrido más de seis meses desde entonces y más de diez desde que se dirigiera por vez primera a ese Colegio, el interesado no había vuelto a tener noticia alguna al respecto, no alcanzando a comprender el motivo de tan prolongada y, en principio, injustificable demora.

Pues bien, admitida la queja, en el informe remitido se limitaban a significarnos que, en efecto, la denuncia de nuestro remitente dio lugar a la incoación de un Expediente de Información Previa en el que, una vez instruido y seguido sus trámites, había recaído resolución con fecha 20 de marzo de 2013. A tan parca contestación se unía copia de la referida resolución, de cuyo contenido se desprendía que se había procedido al archivo del Expediente incoado *“al no apreciar responsabilidad deontológica en los hechos denunciados por no constar acreditados los hechos relatados en el escrito de queja por quien corresponde probar su veracidad”*.

Dado que colegíamos que dicha resolución ya había sido notificada a nuestro remitente que, conforme se le advertía en la misma, había tenido la oportunidad de interponer contra ella recurso de Alzada ante el Consejo Andaluz de Colegios de Abogados, y que, en cualquier caso, tarde y negativamente pero ya se había producido la demorada resolución cuya ausencia de dictado motivó la presentación de la queja, tuvimos que dar por concluidas nuestras actuaciones.

Trataba la **queja 13/3160** de la disconformidad de su promotor con la actuación profesional del abogado que le representó en un procedimiento del orden laboral, contra el que había formulado queja o denuncia colegial mediante escritos que tuvieron entrada el 18 de octubre de 2011, el 13 de julio de 2012 y, por último, el 19 de abril de 2013, sin que, al parecer, el Colegio de Abogados de Málaga le hubiera respondido en sentido alguno.

Sin embargo, admitida la queja del informe recibido se desprendía, en primer lugar, que el interesado no sólo presentó los tres escritos que le mencionábamos, ya que en fecha muy anterior -mayo de 2010- ya había presentado queja contra el mismo letrado por el trabajo profesional desempeñado. De dicho escrito se le acusó recibo y se dio traslado al Letrado para que formulara alegaciones. Recibidas éstas, la Junta de Gobierno en sesión de fecha 21/07/2010 acordó el archivo de los antecedentes al considerar que la actuación del Letrado había sido correcta, y de dicha resolución se le dio traslado.

Al recibir la anterior resolución –nos seguían manifestando- presentó el interesado nuevo escrito reclamando el original de un documento que aportó, contestándosele mediante oficio de fecha enero de 2011 indicando que podía solicitar al Juzgado la entrega de ese documento bien personalmente, bien a través de su representación procesal. Con fecha 18/10/2011 presentó nuevo escrito de queja y, entre otras cosas, reiteró la solicitud de la devolución de determinada documental. De dicho escrito se le dio traslado al Letrado requiriéndole para que entregase la documental, si es que procedía, contestando el Letrado explicando pormenorizadamente todas las vicisitudes del procedimiento y finalizando asegurando que nunca había negado la entrega de la documentación solicitada, pues tan sólo exigía al cliente que firmase un recibí de la entrega de ésta, teniéndola a su disposición en el despacho. A la vista de la queja planteada y de las alegaciones del Letrado, la Junta de Gobierno en sesión de fecha 21 de diciembre de 2011 acordó archivar la queja al entender que no existían indicios de infracción disciplinaria.

Volvió el interesado a presentar nuevo escrito en julio de 2012 reclamando que el Letrado no le devolvía un documento, y de dicha reclamación se volvió a conferir traslado al Letrado para formular alegaciones, y aunque con fecha 19 de abril de este año 2013 reiteró su petición, una vez recibidas las alegaciones del Letrado, la Junta de Gobierno con fecha 22 de mayo de 2013 acordó, una vez más, archivar los antecedentes al considerar que las quejas carecían de fundamento y que la actuación del Letrado había sido completamente correcta.

Nos aclaraban que, al parecer, el documento a que el interesado se refería era un certificado emitido por la empresa en la que trabajó, pero según manifestaba el Letrado el documento que fue aportado en su día a la querella no era original sino una fotocopia, de la que, por otro lado, el interesado tenía copia.

Por último, el Colegio nos hacía constar que las diferentes resoluciones a que se alude en los párrafos anteriores le habían sido notificadas al reclamante de manera fehaciente, constando en el expediente el comprobante oportuno, a la vista de todo lo cual, dado que no se detectaba irregularidad alguna en la actividad del Colegio de Abogados, frente a cuyas resoluciones, en cualquier caso, podría el interesado haber interpuesto recurso de alzada ante el Consejo Andaluz de Colegios de Abogados, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

El interesado en la **queja 13/4624** afirmaba que el 21 de marzo de 2013 efectuó en la sede de Estepona del Colegio de Abogados de Málaga solicitud de reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita y consiguiente designación de profesionales de oficio para personarse como acusación particular en unas Diligencias Previas de un Juzgado de Instrucción de Estepona, incoadas a raíz de su denuncia frente a un vecino que le agredió e hizo objeto de amenazas de muerte, sin que a la fecha de presentación de su queja se hubiera efectuado el nombramiento solicitado.

Del informe recibido a nuestra petición se desprendió que con fecha 6 de septiembre se le había designado provisionalmente abogada, habiéndose pedido al Colegio de Procuradores el nombramiento y habiéndolo éste turnado el siguiente día 12.

Nos explicaban que el retraso ciertamente padecido había podido deberse al hecho de que la documentación aportada para la Solicitud no se completó hasta el 17 de julio y que durante el mes de agosto la Delegación había permanecido cerrada. En cualquier caso, como del contenido de la referida respuesta se desprendía que el asunto había quedado solucionado, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Era objeto de la **queja 13/2156** el **Colegio de Abogados de Sevilla**, en relación con el que la interesada nos exponía sus dudas sobre su derecho a obtener o no abogado de oficio, ya que, según su confuso expositivo, aseguraba que en la sede de la citada corporación le habían comunicado verbalmente que no tenía derecho a abogado de oficio, pero que después se había dado cuenta (y lo acreditaba documentalmente) de que le habían nombrado dos, sin que ninguna de las dos, una vez se había puesto en contacto con ellas, reconociera ser su abogada.

Ante tan extraño planteamiento, dado que la única manera de aclararlo era solicitando información al respecto del Colegio, así lo hicimos, desprendiéndose de la respuesta recibida que la interesada había sido objeto de numerosas designaciones de abogados de oficio. En efecto, en el ya lejano año 2008 la interesada había solicitado asistencia jurídica gratuita para Violencia de Género, resultando designado ese mismo día un Letrado, que fue removido por queja suya, motivo por el que poco después se designó a nueva Letrada, la cual presentó ante la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita informe motivado de insostenibilidad de la pretensión.

La tercera designación obedecía a una asistencia de guardia de Juzgado en unas Diligencias Previas y la cuarta a otra asistencia de guardia en las mismas, obedeciendo la quinta a otra asistencia de guardia, en este caso en unas Diligencias Previas diferentes, al igual que una sexta designación.

Nos aseguran finalmente que desde el Servicio de Orientación Jurídica se habían puesto en contacto con la abogada designada para el caso de violencia de género, quien les manifestó que en su día le había remitido a la interesada dos cartas a fin de contactar con ella, ya que ni ésta lo había hecho ni había recibido ninguna documentación para iniciar el procedimiento, motivo por el que se vio obligada a presentar Informe Motivado de Insostenibilidad en marzo 2009, manifestando otra de las letradas designadas, frente a la que igualmente se efectuó consulta, que las Diligencias Previas en las que asistió en Guardia a la interesada se archivaron a petición de la misma.

Así pues, y tras dar traslado a nuestra remitente del informe remitido al respecto por el Colegio de Abogados de Sevilla, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

La promotora de la **queja 13/5531** manifestaba que mediante escrito que presentó en el Registro del Colegio de Abogados de Sevilla en mayo de 2013 había formulado denuncia colegial y posteriormente solicitado *“un cambio de letrado que acometa finalmente mi defensa y justa pretensión”*, sin haber recibido respuesta a ninguna de sus dos peticiones, ya que seguía sin tener noticia alguna sobre el expediente informativo incoado frente al referido letrado, y tampoco se le había comunicado nada sobre el cambio de abogado solicitado.



Admitida su queja, de la contestación que nos fue remitida desde la referida corporación colegial sevillana se desprendía que ya se había procedido al cambio de abogado solicitado, y que, al parecer, la ausencia de noticias al respecto se había debido a que la interesada no les había indicado expresamente que había cambiado de domicilio y por eso se remitió dicho cambio de Letrado a la dirección que constaba en la base e datos, que era la que figuraba en el modelo de solicitud de asistencia jurídica gratuita.

Tras recibirse comunicación sobre su nueva dirección, nos aseguraban que ya se le había notificado al nuevo domicilio indicado, tanto por correo postal como por medio de correo electrónico, a la vista de lo cual, superado el problema origen de la queja, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Hemos dejado intencionadamente para el final las quejas afectantes al **Colegio de Abogados de Huelva**, corporación con la que, inexplicablemente, veníamos manteniendo un extraño desencuentro, que sencillamente consistía en que no se atendían nuestros requerimientos de petición de informe concernientes a las reclamaciones que nos habían ido llegando en los últimos años.

Así, resultaba que al finalizar el ejercicio al que el presente Informe se refiere, nos encontrábamos con que cinco quejas concernientes a la corporación colegial onubense –**queja 12/4307, queja 12/6424, queja 13/1167, queja 13/4663 y queja 13/6073**- carecían de respuesta alguna, lo que incluso nos había obligado a formular en alguna de ellas Advertencia de declaración de actitud entorpecedora para con esta Defensoría.

Pues bien, durante la redacción del presente Informe, situados ya en el ejercicio que se comentará el próximo Informe, hemos conseguido desbloquear la situación tras una visita girada por personal de la Institución al Colegio de Abogados de Huelva, con cuyo Decano y otros miembros de la Junta de Gobierno nos entrevistamos, descubriéndose que el problema radicaba en una gestión deficiente de la oficina administrativo-técnica que se solventó a raíz de la visita, habiéndose recibido ya la información pendiente, cuyo comentario aplazamos para el próximo Informe.

### 2. 2. 3. Retrasos en los pagos del Turno de Oficio.

Decíamos el pasado año que durante el segundo trimestre del año 2012 empezamos a tener conocimiento, a través de noticias publicadas en diferentes medios de comunicación, de que se venía manteniendo con los Colegios de Abogados andaluces una creciente deuda en concepto de compensación por los turnos de oficio y guardias de asistencia a detenidos, dando ello lugar a la incoación de oficio de la **queja 12/2067**, a cuya apertura procedimos tras conocer que abogados pertenecientes al Colegio de Abogados de Córdoba venían efectuando pública protesta para llamar la atención de la opinión pública sobre la deuda que se mantenía con dicha corporación colegial por el Turno de Oficio, concepto por el que, al parecer, se le adeudaba más de un millón de euros.

La apertura del referido expediente de oficio se sustentaba en la posible repercusión negativa que este asunto podría suponer para la ciudadanía acreedora del derecho a la asistencia jurídica gratuita, y atendiendo a lo dispuesto en el artículo 29 del Estatuto de Autonomía de Andalucía sobre la garantía de la calidad de los servicios de la Administración de Justicia, en el marco de las competencias atribuidas al correspondiente Departamento de la entonces Consejería de Gobernación y Justicia, hoy Consejería de Justicia e Interior. Sobre la tramitación del referido expediente, petición de informe, respuesta de la Viceconsejería, a la que nos dirigimos, y cierre del mismo, amparado en que de la respuesta que se nos ofrecía parecía suponer que el problema se encontraba en vías

de solución, se realizó un amplio comentario en el pasado Informe Anual, al que nos remitimos para evitar innecesarias repeticiones.

No obstante, a lo largo de dicho ejercicio nos fueron llegando nuevas quejas procedentes de abogados o asociaciones de abogados asegurando que el problema persistía, lo que dio lugar a que en los últimos días del año 2012 iniciáramos un nuevo expediente de oficio –**queja 12/6628**–, que tramitamos conjuntamente con las quejas a instancia de parte que acabamos de comentar, en el que dirigimos a la Viceconsejería de Justicia e Interior el escrito del siguiente tenor literal:

*“A primeros de año, al tener noticias de las demoras en el pago de los turnos de oficio y de asistencia letrada a detenidos correspondientes a 2011, nos dirigimos a ese departamento solicitando informe sobre la situación a ese respecto (expediente de oficio **queja 12/2067**).*

*En su momento recibimos informe en el que se nos daba cuenta del pago, a través del Consejo Andaluz de Colegios de Abogados, de dos de las cuatro cuotas en que se había acordado abonar las sumas impagadas.*

*En la confianza de que el asunto parecía en vías de solución, dimos por concluidas nuestras actuaciones en dicho expediente de oficio.*

*Sin embargo en las últimas semanas nos vienen llegando escritos y solicitudes de intervención por parte de abogados de diferentes Colegios que manifiestan su preocupación por el impago generalizado de todo lo actuado durante 2012, tanto en el turno de oficio ordinario como en el turno de asistencia a detenidos. Por ejemplo, en las quejas **12/6712**, **12/6620** y **12/6621**, sendos abogados de los Colegios de Jaén y Granada coinciden en que se les adeudan los siguientes conceptos:*

- Cuarto Trimestre de 2010, del Servicio de Orientación Jurídica Penitenciaria.*
- Cuatro Trimestre de 2011 de Asistencia al Detenido.*
- El primer trimestre de 2012 del Servicio Penitenciario.*
- Y los 3 primeros trimestres de 2012 tanto del Turno de Oficio como de las guardias de Asistencia a Detenidos.*

*Recientemente hemos recibido a una comisión de abogados que representa a tres asociaciones. Concretamente la denominada “Iusta Causa” de Córdoba; el “Foro de Abogados Independientes de Granada” y la “Asociación del Turno de Oficio de Huelva”.*

*Nos dejaron un escrito (**queja 12/6708**) en el que describían la gravísima situación por la que atraviesan, coincidiendo con los anteriores en los impagos ya citados. Unimos a esta comunicación el texto íntegro del escrito para mejor conocimiento de esa Viceconsejería.*

*A la vista de todo ello le rogamos nos envíen un informe que sea comprensivo de los siguientes apartados:*

*A) Procedimiento de pago actualmente previsto para los turnos de oficio y de asistencia a detenidos.*

*B) Previsiones de pago para la deuda acumulada en concepto de Servicio de Orientación Jurídica Penitenciaria hasta la suspensión de este Servicio.*

*C) Cuantía de la deuda desglosada por conceptos y Colegios de Abogados, tanto para los turnos de oficio como para las asistencias a detenidos.*

*D) Pagos efectuados en este año 2012, indicando las fechas y conceptos”.*

En contestación a nuestra nueva petición de informe, desde la Viceconsejería de Justicia e Interior se nos trasladó ya en el mes de enero de 2013 cumplida respuesta en la que en primer lugar se nos explicaban los procedimientos de pago existentes, actualmente por trimestres vencidos, tanto en el Turno de Oficio como en el Turno de Guardia de Asistencia a Detenidos, para a continuación detallarnos las previsiones de pago para el Servicio de Orientación Jurídica Penitenciaria correspondiente al 25% de 2010, aún impagado por reparos de intervención, sobreentendiéndose que 2011, por ese concepto, estaba liquidado, existiendo también para el trimestre enero-abril 2012, mes a partir del cual el Servicio se suspendió, previsiones de pago, aunque también había nota de reparo de intervención.

Posteriormente se nos detallaba el cuadro de la deuda pendiente de las cantidades correspondientes al 2012 del turno de oficio y guardias de asistencia al detenido, desglosado por Colegios, y sus previsiones de pago en 2013, de los pagos que ya se efectuaron en 2012 y, por último, de los acuerdos a los que se había llegado en torno a un calendario de pago para el 2013, con el abono inminente para el primer trimestre de dicho año del tercer trimestre de 2012, el último trimestre de 2012, sin fecha aún de liquidación y, por supuesto, todo 2013, aunque en el momento en que se elaboró la respuesta comentada todavía el último trimestre no estaba vencido.

Aún así, y a la vista de que se había llegado a un acuerdo con el Consejo Andaluz de Colegios de Abogados en torno al calendario de pago establecido para liquidar la deuda pendiente, procedimos al cierre tanto del expediente de oficio como de las quejas a instancia de parte que sobre el mismo tema tramitamos de manera conjunta, al entender que el asunto se encontraba en vías de solución.

No obstante lo anterior, a finales del ejercicio de 2013 que estamos comentando asistíamos de nuevo con enorme preocupación a la aparición de noticias recogidas por diversos medios de comunicación en las que se anunciaban, ante nuevos retrasos en los pagos de estos servicios, acciones de protesta del colectivo profesional de la abogacía en Andalucía para exigir una agilización de los pagos comprometidos conforme al citado calendario, a la vez que se reclamaba una revisión al alza en la valoración de las ayudas que se abonan con cargo a la Consejería de Justicia e Interior.

Una vez más, pues, nos vimos impelidos a proceder a la apertura de un nuevo expediente de oficio –**queja 13/6327**- en el que en primer lugar, y antes de dirigirnos una vez más al Departamento de Justicia de la Junta de Andalucía, hemos solicitado informe del Consejo Andaluz de Colegios de Abogados sobre la veracidad o no de dichas informaciones, en las que parecía deducirse que los compromisos de pago se habían desatendido, a lo que se añadían otros conflictos como pudiera ser la revisión y

actualización de las cantidades establecidas para los profesionales de la abogacía que prestan sus servicios en estos turnos de oficio y justicia gratuita, atendiendo, como siempre, y más allá del efecto circunscrito a las legítimas aspiraciones profesionales que se ven afectadas por la cuestión, al deber de esta Institución de velar por el impacto que tal conflicto pueda acarrear en las personas que aguardan la prestación de estos servicios por carecer de medios económicos suficientes para poderlos sufragar.

Dado que esta actuación se inició en los últimos días del ejercicio comentado, al tiempo de redactar el presente Informe aún no habíamos recibido contestación al respecto, por lo que volveremos a abordar tan espinosa cuestión en el próximo.

### 2. 3. Actuaciones Penitenciarias.

El número de quejas presentadas ante esta Institución en materia de prisiones durante 2013 ha sido de 336, que se suman a las que provenían de años anteriores.

La procedencia de las quejas ha sido diversa, ya que aunque predominan las quejas remitidas directamente por personas privadas de libertad e internadas en centros penitenciarios, no resulta extraño recibir quejas procedentes de familiares, conocidos y amigos de las persona presas o de profesionales de la abogacía que plantean cuestiones relacionadas con la entrada o estancia en prisión de clientes suyos. Asimismo, se reciben algunos escritos de queja remitidos por asociaciones o entidades que trabajan en el ámbito de las prisiones y, en algunos casos, la decisión de incoar un expediente de queja se adopta de oficio por esta institución.

Como indicamos cada año, nuestra tarea en este campo tiene un claro sentido de mediación, tratando de mejorar las modalidades de vida de las personas presas y su posible acceso a algún beneficio penitenciario o para contribuir, en la medida de nuestras posibilidades, a su reinserción. No estamos en presencia, por lo tanto, de una tarea de supervisión en sentido estricto puesto que, salvo algunas contadas materias, la administración penitenciaria no es responsabilidad del desempeño de la Administración Autonómica.

#### 2. 3. 1. Cuestiones planteadas en las quejas recibidas.

Para una mejor comprensión del tipo de asuntos que se nos plantean en esta materia, las clasificamos conforme a los motivos que se incluyen en el siguiente cuadro que nos servirá para comentar algunas actuaciones significativas.

MATERIA	Nº DE QUEJAS
Traslados para acercamiento familiar	76
Permisos y clasificaciones	64
Asistencia sanitaria	34
Libertades condicionales	27
Malos tratos	21
Procesales	19
Prisión preventiva	14
Asuntos regimentales	14
Indultos	11
Toxicómanos	5
Forma especial de ejecución de pena	5
Abogados	5
Otras materias	109
<b>Total quejas penitenciarias</b>	<b>404</b>

Por regla general las quejas planteadas suelen referirse a cuestiones estrictamente penitenciarias, ya guarden relación con el régimen de permisos, traslados o progresiones de grado, o refieran problemas relacionados con los servicios, infraestructuras y equipamientos penitenciarios. Sin embargo, no resulta del todo infrecuente recibir quejas en las que personas internas en centros penitenciarios nos hacen partícipes de problemas personales o nos relatan situaciones que afectan a su vida familiar o social y a las que no pueden prestar la atención debida por su condición de penados, solicitando por ello la intervención de esta Institución.

### 2. 3. 2. Traslados.

Entrando ya a analizar las principales cuestiones tramitadas por esta Institución durante 2013 en relación a las quejas recibidas en materia de prisiones, debemos comenzar señalando las numerosas peticiones recibidas, interesando la mediación del Defensor del Pueblo Andaluz para solventar, agilizar o resolver un procedimiento de traslado entre unas prisiones y otras.

Normalmente la razón aducida para solicitar el traslado es el acercamiento a familiares, ya se encuentren estos presos en la prisión de destino o vivan en libertad en zonas aledañas a la misma. La justificación habitualmente aducida en defensa de la pretensión de traslado es la dificultad para mantener los vínculos familiares en aquellos casos en que la distancia y el coste del desplazamiento disuade a los familiares de realizar visitas al interno con la frecuencia deseada por el mismo. También es común interesar traslados alegando que la enfermedad, discapacidad o avanzada edad de los familiares les impide el desplazamiento a la prisión donde cumple condena el solicitante.

Tal es el caso, por ejemplo de la **queja 13/3798** cuyo promotor solicitaba el traslado desde la prisión de Algeciras alegando que se encontraba lejos de su tierra de nacimiento Málaga y que contaba con dos hijos de 13 y 15 años con los que no podía mantener contacto alguno debido a la situación económica de la familia que les impedía desplazarse hasta Algeciras. El interesado solicitaba en orden de prelación los centros de Málaga o Granada.

Aún más significativo es el caso planteado en la **queja 13/2826**, cuyo promotor era el padre de un interno del centro penitenciario de Morón de la Frontera (Sevilla II) y nos refería que su hijo presentaba una discapacidad del 78%, que se veía agravada por la distancia de sus padres ya que éstos vivían en Málaga y no podían visitarlo debido a su situación económica al no contar, en esos momentos, con ingreso alguno. En este sentido, nos relataba que estaba a la espera del desahucio de la vivienda en la que vivía con su mujer por imposibilidad de pago de la hipoteca, añadiendo que su esposa presentaba una discapacidad del 48% y una depresión grave debido a que no podía visitar a su hijo. Este padre solicitaba nuestra mediación para que su hijo fuera trasladado al centro penitenciario de Alhaurín de la Torre, próximo al lugar de residencia de su familia, y así poder visitarlo todas las semanas.

La existencia de plazas vacantes en las prisiones de destino propicia que nuestra mediación ante Instituciones Penitenciarias resulte fructífera en muchos casos, como los dos que acabamos de relatar; sin embargo, en otras ocasiones nuestra intervención no consigue prosperar por diferentes razones.

Tal fue el caso en la **queja 13/267**, en la que su promotor, que llevaba dos años interno en la cárcel de Morón de la Frontera (Sevilla II), nos comentaba que se encontraba muy desvinculado de su familia, que vivía en Sevilla capital, señalando que su madre tenía

73 años y muy mala salud, además de convivir con un hermano suyo con retraso mental y una discapacidad del 65%. Así las cosas el traslado hasta Morón de la Frontera les resultaba muy trabajoso y difícil de realizar, razón por la cual solicitaba nuestra mediación para ser trasladado a Sevilla I e ir recuperando así la vinculación familiar.

Nuestras gestiones en este caso resultaron infructuosas al denegar el traslado la Junta de Tratamiento del centro penitenciario Sevilla II que consideraba conveniente que el interno mantuviera su estancia en dicha prisión.

En algunos casos, la queja no se plantea por el deseo de la persona presa de obtener un traslado a otro centro penitenciario, sino precisamente por lo contrario, por la oposición del penado a un traslado previsto por la Administración penitenciaria.

Así, en la **queja 12/3706** un interno solicitaba nuestra mediación para no ser trasladado desde el penal de Alhaurín de la Torre al de Morón de la Frontera por los siguientes motivos: Tenía un hijo de seis años con el que comunicaba habitualmente en unión de su suegra, que lo cuidaba, pues su esposa murió en el año 2010. Ellos vivían cerca de la prisión de Málaga, lo que facilitaba su desplazamiento hasta la misma para las visitas. Además aducía que había conseguido un destino remunerado en la cocina central de la prisión, lo que le permitía enviar a su suegra 200 euros al mes para contribuir a los gastos del niño. Alegaba el interesado que toda esta vinculación familiar afectiva se rompería si se le enviase destinado a Morón de la Frontera, por lo que pedía la reconsideración de la decisión adoptada y poder continuar en Alhaurín de la Torre.

Nuestra mediación resultó infructuosa inicialmente ya que Instituciones Penitenciarias nos comunicó que el traslado a Morón se había confirmado al existir sobreocupación en la prisión de Alhaurín y haberse producido una regresión de grado del interno tras dar positivo en un control de drogas. No obstante, con posterioridad, y encontrándose ya el interno en la prisión de Morón, nos comunicó él mismo que había podido acreditar ante la Jueza de Vigilancia Penitenciaria que se había producido un error en dicho control de drogas ya que el positivo correspondía a una medicación que tomaba por prescripción médica, lo que abría la puerta a una reconsideración de la decisión de traslado y posibilitaba la vuelta al penal de Alhaurín.

Un supuesto singular fue el planteado en la **queja 13/2894** por la madre de una interna penitenciaria (preventiva) en el centro de Puerto de Santa María III, que nos exponía su preocupación porque su hija, embarazada de 8 meses, permanecía en la enfermería del centro, en vez de ser trasladada al módulo de madres del CP de Sevilla I, como era su deseo por temor a contagiarse alguna enfermedad durante su estancia en enfermería.

En este caso, tras realizar gestiones directas con el Director de Puerto III pudimos conocer que la interna, dada su condición de madre no primeriza (éste sería su cuarto hijo), en cualquier momento podía ponerse de parto y dar a luz de inmediato, razón por la cual había sido ingresada en el Módulo de Enfermería, ya que se estimaba que allí se encontraría más tranquila, liberada de horarios y tareas de limpieza y otras de los módulos ordinarios. Además, aseguraba el Director que en la zona donde se encontraba no existía problema de contagio alguno.

No obstante, nos indicaba que estaban a la espera de la llegada de la autorización de traslado a Sevilla, que preveía inminente, ofreciendo mientras tanto a la interna diversas alternativas: bien permanecer en la enfermería, bien regresar al módulo acompañada por una interna de apoyo. En este segundo caso, sólo tenía que pedir el alta voluntaria.

Trasladadas estas ofertas a la promotora de la queja y madre de la interna, nos indicó la misma que tenía la seguridad de que su hija optaría por regresar al módulo con interna de apoyo, ya que *“se harta de llorar porque piensa que van a contagiarle alguna enfermedad, ya que hay quien tiene hasta sarna y que incluso las celadoras le dicen que pida salir de la enfermería”*. Con esto dimos por concluida nuestra intervención.

Ocasionalmente, la petición de traslado que recibimos no pretende un acercamiento familiar desde una prisión española más alejada hasta otra más próxima, sino que el traslado pedido es desde un centro de reclusión en el extranjero.

Tal es el caso, por ejemplo, de la **queja 13/1855**, en la que se pedía nuestra mediación para conseguir el traslado a España de un nacional preso en Japón. En estos casos, por razones competenciales, remitimos la petición a la Defensora del Pueblo del Estado.

### 2. 3. 3. Permisos y clasificaciones de grado.

En cuanto a las quejas sobre permisos y clasificaciones, también son muy numerosas dado que las condiciones de vida en prisión y las opciones de disfrutar de permisos y salidas están muy vinculadas al grado penitenciario. Normalmente, el régimen ordinario de vida en los centros penitenciarios se corresponde con una clasificación en segundo grado, que permite el disfrute de permisos siempre que se den los requisitos de tener cumplida la  $\frac{1}{4}$  parte de la condena, mantener un buen comportamiento y tener un adecuado pronóstico de reinserción.

Cuando los internos consideran que reúnen esos requisitos suelen pedir permisos ordinarios de salida que, cuando les son denegados por la Junta de Tratamiento o por los Jueces de Vigilancia Penitenciaria, determinan la presentación de quejas ante esta Institución.

Un ejemplo de este tipo de situaciones podría ser la **queja 13/3798**, presentada por un interno del centro penitenciario de Botafuegos, Algeciras, mediante escrito en el que nos trasladaba su situación en prisión, con una condena de cuatro años y seis meses, llevando ya cumplidos diecinueve meses del total. Según señalaba el promotor de la queja siempre había estado en un “módulo de respeto”, no tenía “partes” ni informes negativos, habiendo realizado varios cursos y colaborando en el módulo en la higiene. A todo lo cual añadía el hecho de tener una familia que le apoyaba, compuesta por esposa y tres hijos, dos de ellos menores de edad.

Así las cosas, el interesado no entendía porqué se le había denegado su solicitud de permiso de salida y solicitaba nuestra mediación para obtenerlo.

Tras realizar gestiones ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias pudimos conocer que se había estimado el recurso presentado por el recluso contra la denegación del permiso, habiendo podido disfrutar ya del mismo y estando propuesto para un nuevo permiso de salida.

Otro caso similar, que también culminó de forma positiva, es el planteado en la **queja 12/5820** por un interno del centro penitenciario de Sevilla I con una condena de 38 meses, de los que llevaba ya cumplidos casi 12 meses. Según relataba, entró a cumplir condena por unos hechos que tuvieron lugar hacía ocho años, habiendo estado en libertad y sin haber tenido problema alguno en todo ese tiempo. A esto añadía que tenía una conducta

inmejorable, tanto con los otros internos como con los funcionarios, trabajando en cocina general y suministros, con muy buenas referencias al respecto.

Su pretensión era disfrutar de permisos de salida pero la Junta de Tratamiento le había denegado su solicitud.

Tras nuestra intervención pudimos conocer que la Junta de Tratamiento había cambiado su criterio y le había autorizado un primer permiso de salida, pendiente de confirmación por el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria.

No siempre la resolución de las quejas planteadas es positiva, ya que a veces ni se dan las circunstancias, ni se cumplen los requisitos que hacen posible la pretendida concesión de los permisos de salida.

Así, en la **queja 13/304** un interno se dirigió a nosotros manifestando llevar dieciséis años en prisión y preguntándonos si no era ya hora de que pudiera empezar a disfrutar de beneficios penitenciarios que le permitieran abandonar la prisión.

Tras evacuar consulta a Instituciones Penitenciarias para conocer la situación del preso, se nos comunicó por la misma que, efectivamente, llevaba 16 años en prisión de una pena total de 22 años, 10 meses y 20 días, en virtud de 20 ejecutorias por diversos delitos (robos, hurtos, quebrantamiento de condena...) El interno había cometido su último delito el 11 de marzo de 2012 estando clasificado en tercer grado y en semilibertad.

Según nos indicaban se trataba de un interno que carecía de una evolución positiva que le hiciera acreedor de la confianza de un régimen de semilibertad y que había desaprovechado sistemáticamente las oportunidades que institucionalmente se le habían brindado, siendo incapaz de llevar una vida sin delito en libertad y de mantener una conducta normalizada en prisión, toda vez que tenía responsabilidades disciplinarias sin cancelar por resistencia activa y posesión de objetos prohibidos.

El informe concluía afirmando que *“la trayectoria del interno es desalentadora y está jalonada de regresiones de grado y comisión de nuevos delitos”*. Así las cosas, difícilmente podía prosperar su petición de permisos.

Similar es el caso y similar el resultado obtenido en la **queja 13/3539**, planteada por un recluso que manifestaba haber cumplido más de una cuarta parte de su condena, pese a lo cual le eran reiteradamente denegados los permisos de salida.

Obtenido el informe de las autoridades penitenciarias, pudimos conocer que la Junta de Tratamiento venía informando negativamente la petición de permisos ordinarios de salida con fundamento en:

- Lejanía de la fecha de cumplimiento de  $\frac{3}{4}$  de la condena.
- Negativa a la realización de analíticas de consumo.
- Falta de participación en actividades de reinserción ofertadas.

Asimismo nos informaban que todas las denegaciones de permiso habían sido recurridas por el interno ante el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria, sin que hubiera prosperado ninguno de los recursos.



En ocasiones, la queja no se interpone para conseguir un permiso o una progresión de grado del recluso, sino para protestar por una regresión de grado que conlleva la pérdida de importantes derechos.

Tal ha sido el caso planteado en la **queja 13/5428**, remitida por un preso que exponía que hasta hacía poco se encontraba en tercer grado y desempeñaba trabajo remunerado en un centro de paquetería de su prisión. Sin embargo había ocurrido un percance que había determinado su regresión de grado.

Según nos relataba, cuando se encontraba en el período de descanso a mediodía y regresaba con su vehículo a casa reventó una rueda y tuvo que llamar a la grúa para asistencia en carretera. Como era domingo y los talleres estaban cerrados, avisó a un funcionario del centro de que no podría regresar a trabajar por la tarde. El lunes siguiente pidió prestado dinero a los padres de su novia y acudió con ellos para cambiar las dos ruedas que el coche necesitaba, teniendo que aguardar turno. En esos momentos le llamaron del centro y le indicaron que acudiese sin dilación. Una vez allí le comunicaron que había sido retornado a prisión desde el CIS y se le instruyó expediente para sancionarle por falta muy grave. No habían servido de nada sus explicaciones justificando su ausencia.

Tras pedir informe a la Administración penitenciaria, nos comunicó la misma que no consideraba justificada la ausencia al puesto de trabajo por el pinchazo de una rueda ya que existía un transporte público que podría llevarlo al centro. Asimismo, se insistía en que habían sido varias las ausencias injustificadas, demostrativas de un desempeño irresponsable del permiso concedido, por lo que la Junta de Tratamiento entendía que existía una evolución negativa en relación al tratamiento y a su pronóstico de integración social por lo que había acordado su regresión de grado.

#### 2. 3. 4. Discrepancia con resoluciones judiciales.

Como cada año, las quejas recibidas de presos que discrepan con las resoluciones judiciales que les mantienen encausados y/o en prisión son muy numerosas, aduciendo los remitentes falta de pruebas para condenarlos, errores en la apreciación de las pruebas, falsedades de testigos o mala praxis de sus defensas.

Especialmente frecuentes son los alegatos de inocencia de presos condenados por delitos de violencia de género, a los que resulta difícil la admisión del delito cometido e insisten en culpar de sus males a denuncias falsas de sus exparejas. Con frecuencia, este tipo de presos insiste en requerir la intervención del Defensor para anular sentencias y fallos judiciales que consideran erróneos y para limpiar su reputación. Así, por ejemplo, la **queja 13/5730** y la **queja 13/2114**.

Especialmente significativa de este tipo de situaciones es la **queja 13/535**, remitida por un hombre que nos refería estar en prisión por un delito cometido de retención ilegal y violencia de género acusado por una mujer que se dedicaba, según insistía en su carta *"a extorsionar a las hombres que no acceden a su petición de prestarle dinero"*.

Recibida la queja y para aclarar la situación solicitamos copia de la sentencia y contactamos con el abogado del preso, pudiendo comprobar que existían unos hechos probados sin que pudieran apreciarse, según la sentencia, dudas sobre las intenciones del acusado con respecto a la víctima. La pena de cuatro años parecía lógica y justificada.

En este tipo de supuestos, entendiendo que estamos ante un caso claro de discrepancia con una resolución judicial, procedemos al cierre de la queja.

Otro ejemplo lo tenemos en la **queja 3/3169**, cuyo promotor cumplía condena en el CP Puerto III, como autor de un delito de agresión sexual cometido sobre una menor de edad. Manifestaba el reclamante que a pesar de su inocencia fue condenado por culpa de su abogado, al aconsejarle que reconociera parte de los hechos (sólo los que pudieran calificarse como abuso sexual), con objeto de alcanzar un acuerdo dirigido a obtener sentencia de conformidad, imponiendo prisión por 4 años. Sin embargo, lo que ocurrió es que resultó condenado a doce años de prisión por agresión sexual.

Tampoco en este caso era posible nuestra intervención al tratarse de una discrepancia con una resolución judicial.

Otro ejemplo de este tipo de reclamaciones es el planteado en la **queja 13/3784**, presentada por un interno que había sido condenado por la comisión de diversas infracciones penales, habiendo dado lugar la refundición de las penas a la de 13 años de prisión y algunos meses, de los que llevaba cumplidos más de 6 años y medio.

El problema que nos planteaba el interesado era que afirmaba que del total de la pena, sólo 5 años y 9 meses respondían a delitos efectivamente cometidos por el mismo, mientras que casi 8 años le habían sido impuestos en virtud de dos delitos de robo con violencia que afirmaba que nunca cometió y a los que, según decía, fue condenado únicamente por la prueba testifical y un reconocimiento en rueda practicado sin las debidas garantías.

Se dirigía el interesado a la Institución, fundamentalmente, para interesarse por la posibilidad de que interviniéramos a efectos de acreditar que había sido injustamente condenado en las causas referidas.

A este respecto, hubimos de informar al promotor de la queja que las decisiones adoptadas por los Juzgados y Tribunales en el ejercicio de su función jurisdiccional, no son susceptibles de revisión por parte de instituciones ajenas al Poder Judicial, según establece el artículo 117.3 de la Constitución Española.

No obstante, con la finalidad de poder ofrecerle la orientación que nos solicitaba, indicamos al interesado que la única forma de modificar lo determinado en una sentencia que no sea firme, es agotando los recursos que legalmente quepa interponer frente a la misma (recursos de apelación y casación), siempre que esté en plazo para ello.

Igualmente, le explicamos que cuando la sentencia es firme lo decidido en la misma puede ser combatido mediante el denominado recurso de revisión, si bien, éste solo puede tener lugar en los casos tasados que especifica el artículo 954 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, aclarando al interno que era poco probable que se encontrara incluido en alguno de los mismos y especificándole que para ello sería necesario que tuviera conocimiento de nuevos hechos o de nuevos elementos de prueba que evidenciaran su inocencia. Con esta información dimos por concluida nuestra intervención en el expediente.

### 2. 3. 5. Indultos.

Merece la pena reseñar el incremento habido en 2013 en relación a aquellas quejas presentadas por personas ingresadas en centros penitenciarios o pendientes de ingresar en los mismos que solicitan la intervención de esta Institución para que culmine con éxito su petición de indulto general o particular.

Suponemos que la proliferación en los medios de comunicación de informaciones relacionadas con la petición o concesión de indultos a personajes conocidos por su relación con la política o el mundo del espectáculo ha contribuido en gran medida a poner de moda la medida del indulto y ha aventado las expectativas de muchas personas por acogerse a esta atípica forma de obtener la redención de sus culpas.

En concreto han sido 11 las quejas tramitadas en 2013 por este motivo. Normalmente nuestra intervención en este tipo de asuntos se limita a explicar a los interesados los procedimientos a seguir y los requisitos necesarios para obtener el indulto, aclarando el alcance de esta figura y los ámbitos competenciales en relación a la misma.

Un ejemplo claro de cómo desarrollamos esta labor informativa lo encontramos en la **queja 13/4456**, en la que un interno del CP Morón de la Frontera solicitaba nuestra mediación con el centro para la propuesta desde el mismo del indulto particular del artículo 206 Reglamento Penitenciario, ya que estimaba que concurrían en él las circunstancias que lo permitían.

Nuestra respuesta a este escrito fue la siguiente:

*“En su escrito nos explica usted que ha sido condenado a una pena de algo más de diez años, como autor de un delito de robo, solicitando a esta Institución la remisión al centro penitenciario de la petición de propuesta a favor del beneficio de indulto particular, en atención a que concurren en usted los requisitos que harían posible dicha propuesta.*

*Como usted nos dice, el indulto particular le permitiría la reducción de la pena impuesta, lo que considera que además es de justicia, si se toma en consideración que fue condenado a una pena de mayor duración, a causa de no haber solicitado el Letrado del turno de oficio que le correspondió, la apreciación de delito continuado.*

*Hemos de decirle que para que pueda ser propuesto el indulto a su favor por el Equipo Técnico del Centro Penitenciario y se solicite el mismo por la Junta de Tratamiento al Juzgado de Vigilancia Penitenciaria, es necesario que durante un tiempo mínimo de dos años y en un grado que pueda calificarse de extraordinario, concurren en usted la buena conducta, el desempeño de una actividad laboral normal, útil para su preparación para la vida en libertad y su participación en las actividades de reeducación y reinserción social (artículo 206 del Reglamento penitenciario).*

*Por lo que se refiere a este último requisito, la Dirección General de Instituciones Penitenciarias establece que se considerará que el penado ha participado en actividades de reeducación y reinserción social en grado extraordinario, cuando, dentro del período considerado, la evaluación global de sus actividades prioritarias haya sido “excelente” al menos durante un año y nunca inferior a “destacada”.*

*En todo caso, la valoración de si concurren en usted las circunstancias que harían posible dicha propuesta, corresponde hacerla a la Junta de Tratamiento cuando lleve a cabo su revisión de grado.*

*Deberá, por tanto, hacer la petición a dicha Junta, si, de acuerdo con la información anterior, considera usted que cumple todos los requisitos que lo justifican.*

*En la confianza de que la información facilitada le resulte de utilidad, deseamos que el esfuerzo que está realizando para alcanzar este beneficio por méritos propios, dé frutos en el más breve plazo posible, posibilitando que pueda retomar una vida serena junto a su familia.”*

En relación con los indultos particulares, esta Institución ha considerado oportuno iniciar de oficio la **queja 13/5446**, con objeto de acopiar información respecto al grado de utilización de esta figura, ya que tenemos la impresión de que resulta bastante desconocida y es poco utilizada por sus posibles beneficiarios.

De hecho, esta Defensoría conoce la Instrucción 17/2007 de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, en la que se reconoce el valor innegable del referido beneficio penitenciario, «como incentivo para la evolución positiva de los penados», y dirigida a facilitar el recurso a este instrumento de reinserción, al apreciar que es escasa su utilización por las Juntas de Tratamiento.

En dicha Instrucción se establecen los principios de aplicación de este beneficio y su procedimiento de gestión, situando la valoración de las circunstancias que justifican la solicitud, en el momento en que la Junta de Tratamiento lleve a cabo la revisión de grado del penado.

En esta Institución, a pesar de las consultas y peticiones de los internos, carecemos hasta la fecha de datos más concretos que nos permitan orientar e informar debidamente a los comparecientes, resolver sus dudas y, en definitiva, motivarles para acomodar su conducta e interés hacia la consecución del beneficio penitenciario que pretenden.

Esta es la razón por la que hemos entendido conveniente iniciar de oficio una actuación que nos permita obtener información relevante en esta materia y profundizar sobre cuestiones de fondo, tales como los criterios para la valoración de las circunstancias exigidas por el Reglamento Penitenciario para la propuesta del indulto particular y los que rigen en cuanto a la determinación del número de meses solicitados en cada propuesta; así como, por otro lado, acceder a datos cuantitativos (estadísticos), relativos al número de propuestas elevadas al Juzgado de Vigilancia Penitenciaria correspondiente desde la vigencia de la Instrucción 17/2007, con indicación de si ha existido un incremento en el uso de la misma respecto de los años anteriores y desglosando los datos por anualidades de 2008 a 2012, ambos inclusive y por Centros Penitenciarios, y expresa determinación del número de propuestas estimadas.

Esta queja de oficio, cuya aprobación se ha producido a finales de 2013, será objeto de la correspondiente petición de informe durante 2014.

#### 2. 3. 6. Asistencia sanitaria.

Entre las quejas relativas a asistencia sanitaria recibidas durante 2013 figuran varias que reproducen problemas ya tratados en años precedentes y relacionados con denuncias por una presunta mala praxis médica por parte de los profesionales adscritos a estas funciones.

Se trata en la mayoría de los casos de denuncias cuya veracidad resulta difícil de comprobar ya que son desmentidas por las autoridades penitenciarias y no pueden ser contrastadas salvo que haya mediado una intervención de profesionales ajenos al centro penitenciario, como puede ser el caso del traslado del interno a instalaciones del sistema sanitario andaluz, y de dicha intervención resulte una información que acredite la realidad de dicha mala praxis.

Debemos decir que siguen disminuyendo las quejas por problemas derivados de la falta de traslado de los internos a los centros sanitarios externos para la consulta con especialistas o la realización de pruebas de diagnóstico. Creemos que esto es señal de que se están mejorando los protocolos para el acompañamiento de las fuerzas de seguridad en estos desplazamientos, ya que como sabemos, la razón por la que muchos de estos actos médicos no se realizan es por la incomparecencia de las fuerzas de seguridad para acompañar al interno paciente.

Una de las cuestiones que suscitó nuestra preocupación durante 2013 fue la posibilidad de que se denunciase el convenio existente entre la Junta de Andalucía y la Administración penitenciaria estatal para la atención sanitaria a la población reclusa internada en centros penitenciarios andaluces.

En efecto, a través de diversos medios de comunicación nos había llegado la noticia de que los Acuerdos Sectoriales en materia de salud, firmados en noviembre de 1995, entre la Consejería de Salud y la, denominada entonces, Secretaría de Estado de Asuntos Penitenciarios, habían entrado en un período de crisis por problemas de financiación referidos a las prestaciones de 2012.

Sumamente preocupados por la asistencia sanitaria integral que se ha de prestar a la población penitenciaria por ambas Administraciones, decidimos iniciar de oficio la **queja 13/276**, en el curso de la cual solicitamos información a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, dependiente del Ministerio del Interior, y a la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía.

Finalmente hemos conocido que con fecha 16 de agosto de 2013 se ha suscrito un nuevo convenio de colaboración en materia sanitaria entre ambas Administraciones, que se ha publicado en el BOE de 1 de octubre. Ello ha posibilitado el archivo de nuestras actuaciones.

Pese a que la firma de este nuevo convenio supone un motivo de tranquilidad y satisfacción por cuanto garantiza la asistencia sanitaria a la población reclusa en Andalucía, lo cierto es que su existencia no elimina por completo las preocupaciones que en esta Institución vienen suscitando los casos de limitaciones en el acceso de las personas presas a la atención sanitaria y, especialmente, a determinado tipo de medicamentos, justificados en la necesidad de economizar gastos para cumplir los objetivos de reducción del déficit público.

A este respecto, consideramos necesario relatar aquí de forma extensa la actuación realizada por esta Institución en la **queja 13/5205** que pone de manifiesto los riesgos que pueden derivarse para la salud de los internos de esta política de ajuste y ahorro presupuestario.

La queja se inicia a instancias de la representante de una asociación que defiende los derechos de las personas presas, la cual nos trasladó su preocupación por la situación de un preso interno en el centro penitenciario de Sevilla I, diagnosticado de

coinfección del VIH en categoría clínica de C3 y hepatitis crónica genotipo 1A en fase actual de cirrosis hepática.

En su escrito nos decía la interesada que hacía más de un año, en enero de 2012, el especialista de enfermedades infecciosas del Hospital Virgen del Rocío que lo trataba, encontrándose aún su enfermedad en esta precirrótico, le había prescrito Telaprevir (triple terapia de Interferón pegilado+Rabavirina+inhibidor de la proteasa) para infección del VIH) debido a los resultados obtenidos con este medicamento en pacientes de este perfil, especificando que dicho medicamento debía adquirirlo la administración penitenciaria.

La Subdirección Médica de Sevilla I solicitó a la Comisión Central de Farmacia de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias el fármaco indicado por el especialista que le fue denegado en varias ocasiones. El motivo aducido era el elevado coste, y por estar así recogido en una instrucción de fecha 20 de enero y 23 de febrero de 2012: Posteriormente se le informó del establecimiento de unos cupos de enfermos a tratar según disponibilidad presupuestaria.

Sin embargo, la promotora de la queja aducía que el preso parecía cumplir todos los requisitos de la Agencia Española del medicamento y productos Sanitarios para su administración, por lo que no entendía porqué no se le administraba, cuando constaba en su historial médico penitenciario que la no realización de esta terapia supondría la progresión a cirrosis o hepatocarcinoma (cáncer) en un relativo corto espacio de tiempo.

Debido al empeoramiento del interno y atendiendo a los riesgos que corría por ello su vida, la interesada nos solicitaba que mediásemos para que se le administrase el medicamento o bien se tuviera en cuenta su situación de enfermedad grave para poder acceder a los beneficios penitenciarios previstos para casos como éste.

A la vista de este escrito, y tras obtener documentación e información acreditativa de la situación del preso, consideramos oportuno admitir a trámite la queja y dirigir un escrito a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias trasladándole, entre otras, las siguientes consideraciones:

*“El seguimiento, tratamiento y control del paciente se ha venido realizando por el especialista correspondiente de la Unidad de enfermedades infecciosas del Hospital Virgen del Rocío de Sevilla, como centro sanitario público de referencia.*

*Instaurado el tratamiento correspondiente al V.I.H., en febrero de 2012, el especialista indicó al afectado la necesidad de aplicar la terapia conveniente al virus de la hepatitis C, prescribiéndole a dicho fin tratamiento combinado de triple terapia con telaprevir, en combinación con peginterferón alfa y ribavirina.*

*Los sucesivos informes emitidos por el especialista del sistema sanitario público, en las revisiones del paciente desde principios de 2012, obrantes en este expediente, reiteran inequívocamente los siguientes extremos:*

*- El criterio facultativo de ser necesario tratar la hepatitis del afectado mediante el tratamiento combinado que prescribe, dado el grado avanzado de fibrosis hepática.*

*- La afirmación de venir ello indicado conforme a las recomendaciones del Ministerio, que cumple el paciente.*

- La especificación de que la coinfección por V.I.H. acelera y agrava la enfermedad hepática, haciendo aún más necesario el tratamiento de la hepatitis.

- El pronóstico desfavorable en la evolución de la enfermedad a cirrosis hepática o a hepatocarcinoma en un corto espacio de tiempo, en caso contrario; así como, posteriormente, la confirmación del inicio del estadio de cirrosis hepática.

- La inexistencia de un tratamiento alternativo o sustitutivo distinto al prescrito.

- Y, por último, la posibilidad de que el tratamiento se administre al paciente en consultas hospitalarias o en el propio centro penitenciario por el médico responsable de Instituciones Penitenciarias.

Así las cosas, la iniciación del tratamiento prescrito por el especialista de la sanidad pública, quedó pendiente de la correspondiente autorización por Instituciones Penitenciarias, dada la especial relación de sujeción derivada de su condición de interno.

Por su parte, la Comisión competente de Instituciones Penitenciarias denegó la autorización, argumentando el elevado coste del fármaco, cuya dispensación está condicionada, en el ámbito penitenciario, a razones estrictas de disponibilidad presupuestaria. Lo que, a juicio del afectado y de la asociación interviniente, conculca su derecho a la vida y a la integridad física, violando el principio constitucional a la igualdad, al permitir la progresión de la enfermedad hasta el desenlace fatal, sin aplicación de la terapia pertinente.

Del planteamiento expuesto le dio oportuno traslado esta Defensoría a esa Secretaría General, recibiendo su informe de 17 de enero de 2013, en el que, partiendo de la regla general de que la Administración Penitenciaria viene obligada por la LOGP a asumir en su totalidad la prestación farmacéutica, (con independencia de si el medicamento incluido en la misma ha sido indicado o prescrito por un médico de Instituciones Penitenciarias o por un especialista del sistema sanitario público al que el interno haya sido derivado por el anterior), la matiza añadiendo que la mentada prestación ha de regirse por criterios de racionalidad y eficiencia en la utilización de los medios públicos.

Lo que, según nos explicó, se materializa en la práctica, mediante un registro de beneficiarios, -organizado por la fecha de la solicitud-, destinado a gestionar el orden progresivo en que los recursos presupuestarios disponibles en el sistema penitenciario, permiten que este tipo de enfermos pueda acceder al tratamiento para la hepatitis C que tiene prescrito. Y ello por no ser posible, presupuestariamente, atender de forma inmediata y concurrente todos los casos en que se prescribe el tratamiento para la hepatitis C, incluido el del promotor de la presente queja.

Asimismo, con ocasión de recurrir en queja el interesado esta denegación ante el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria de Sevilla, tuvimos conocimiento de la emisión de informes adicionales evacuados ante dicho órgano, tanto por la Subdirección General de Coordinación de Sanidad Penitenciaria de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, como por la Subdirección Médica del centro penitenciario, que nos han permitido ampliar la visión del problema.

*En este sentido, descendiendo al caso concreto del afectado, el informe de la Subdirección General de Coordinación de Sanidad Penitenciaria, abandona en su informe el criterio puramente económico de disponibilidad presupuestaria, -que aplica como criterio rector general para los internos que considera aptos para acceder al tratamiento prescrito-, para centrar el núcleo que fundamenta esta denegación en un criterio particular e individualizado, cual es la de que, en realidad, el paciente reclamante no cumple los criterios establecidos para el uso del fármaco, fijados en la ficha técnica aprobada por la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios.*

*Es decir, que la indicación facultativa es inidónea, puesto que el afectado es un paciente coinfectado, cuyo tratamiento con el medicamento en liza, en su caso, debe seguir las recomendaciones de uso de medicamentos en condiciones distintas a las autorizadas y, por tanto, aplicarse en el entorno controlado de un ensayo clínico. Lo que, a su vez, precisa de dispositivos asistenciales especializados y de un seguimiento hospitalario, previa su inclusión en el registro específico de ensayos clínicos dependiente de las autoridades hospitalarias competentes en la Comunidad Autónoma.*

*En conclusión, ello conduce, en opinión de la Administración Penitenciaria a:*

*- No ser el peticionario un paciente apto para iniciar el tratamiento con un fármaco que la AEMPS ha previsto para indicaciones distintas, ni por ello es candidato a acceder al cupo de pacientes pendientes de acceso al tratamiento con cargo a financiación por la Administración Penitenciaria.*

*- Corresponder al sistema sanitario público proponer, si así lo estima oportuno, el tratamiento del interesado con el fármaco en el seno de un ensayo clínico y, con ello, asumir su seguimiento en sus dispositivos específicos; a lo que no se opondría la Administración Penitenciaria, mediando, como es lógico, el preceptivo consentimiento del interno para participar en un experimento de resultado incierto y eficacia dudosa.*

*No es esta la postura que, por su parte, y basándose en argumentos y criterios exclusivamente médico-científicos, mantiene el informe de la Subdirección Médica del centro penitenciario, emitido el 5 de octubre de 2012, que, en esencia, es coincidente con el del especialista del hospital público, cuya indicación asume.*

*El Subdirector Médico, en definitiva, no solo sostiene su convencimiento facultativo en la necesidad del tratamiento para el paciente y, en consecuencia, la necesidad de adquisición del fármaco, sino que, precisamente por ello, guarda especial cuidado en dejar constancia documental de su actuación conforme a la *lex artis*, adjuntando la petición cursada en reiteradas ocasiones y diversas Instrucciones internas referidas a las posibles responsabilidades administrativas y patrimoniales que pudieren derivarse de la contravención de la expresa prohibición de prescribirlo y adquirirlo (Instrucciones de 20 de enero y de 23 de febrero de 2012).*

*A la vista de lo expuesto, esta Institución considera que el núcleo de la cuestión que aquí se plantea, tiene su causa en el desviado enfoque desde el que se ha abordado la misma, que no es otro que el económico subyacente.*



*Antes al contrario, la respuesta que las Administraciones implicadas han de dar al paciente, no puede venir guiada más que por un objetivo sanitario y terapéutico, que ha de ser absolutamente independiente de intereses presupuestarios y adoptarse al margen de sus limitaciones. Máxime cuando la enfermedad que ha de ser tratada es de carácter irreversible y su desarrollo incontrolado pone en riesgo la esperanza de vida del afectado.*

*Desde esta perspectiva ajena a lo material, puramente humanitaria y acomodada a principios y finalidades de atención sanitaria, el punto de partida es el de aclarar si el paciente, dada su coinfección, presenta aptitud para ser tratado con el fármaco telaprevir, y, si ello fuera así, en qué modalidad de terapia (ordinaria o de ensayo clínico).*

*La respuesta a la primera cuestión debe ser afirmativa, por cuanto las opiniones autorizadas del especialista de la sanidad pública y del Subdirector del Servicio Médico del centro penitenciario así lo indican, basándose en criterios científicos, examinados los indicadores y estado del paciente y descartada la existencia de tratamiento alternativo.*

*Debe significarse, además, que dicha prescripción ha sido efectuada de forma ordinaria y no a título experimental, de prueba, ni revestida de las prevenciones y exigencias de un ensayo clínico, fundándose el especialista, como ya reprodujimos, en la consideración de que la coinfección del paciente no solo no cambia la indicación, sino que la refuerza, ya que el padecimiento simultáneo del V.I.H. “acelera y agrava la enfermedad hepática, haciendo aún más necesario el tratamiento de la hepatitis” (sic).*

*El juicio médico que ha llevado a la prescripción, encuentra respaldo en el prospecto del fármaco aprobado para la comercialización del principio (INCIVO), que en su apartado de advertencias y precauciones recomienda al interesado la conveniencia de informar al médico si presenta infección por V.I.H. para que éste pueda decidir si el medicamento está indicado en su caso.*

*Por lo demás, la posibilidad de acceder al tratamiento por la vía del ensayo clínico, (como única viable que sostiene esa Secretaría General), no aparece justificada, al no haber sido contemplada por el especialista para el caso concreto, en el ejercicio de su autonomía y arbitrio profesional, sin que pueda llegarse a la conclusión contraria a la vista de los criterios y recomendaciones generales para el tratamiento con telaprevir de la hepatitis crónica C en pacientes infectados por el V.I.H., establecidos en las recomendaciones de uso de medicamentos en condiciones distintas a las autorizadas, que establece la Agencia española de medicamentos y productos sanitarios.*

*Efectivamente, aún cuando en dichas recomendaciones se manifiesta que telaprevir no está indicado en el tratamiento de pacientes coinfectados por el V.I.H., y que debe considerarse prioritaria la inclusión de los mismos en estos ensayos (únicamente por razones de mayor seguridad del interesado), también se especifica que “el uso de medicamentos autorizados en condiciones distintas a las establecidas en la ficha técnica cae dentro de la esfera de la práctica clínica, y por tanto, en el ámbito de responsabilidad del médico prescriptor en su interacción con el paciente. Por ello, como norma general, no se requiere ninguna autorización previa de carácter administrativo”.*

*Es por tanto posible el tratamiento del afectado fuera de ensayo clínico en las condiciones expuestas y conforme a las previstas por la normativa (Real Decreto 1015/2009, de 19 de junio), por exclusiva decisión médica, habiendo prestado su consentimiento (informado) el interesado.*

*Desde esta Institución se ha entablado contacto con el especialista del Hospital Virgen del Rocío que trata al reclamante, habiendo confirmado que es práctica habitual en su Servicio la aplicación del tratamiento combinado de triple terapia a pacientes coinfectados, con resultados muy positivos, lo que abundaría en la situación de discriminación del interno respecto de otras personas en situación de libertad en cuanto a la tutela efectiva de su derecho a la salud.*

*Sobre estas premisas, surge el siguiente interrogante: ¿viene obligada la Administración Penitenciaria a asumir el coste del fármaco indicado y formalmente prescrito a un interno penitenciario por un especialista del sistema sanitario público? O dicho de otro modo, ¿es vinculante el criterio médico de éste en el ámbito penitenciario?*

*Así lo reconoce esa Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, citando la LOGP, cuyo Reglamento (artículo 208), además, impone a la Administración Penitenciaria la obligación de garantizar a todos los internos una atención médico-sanitaria equivalente a la dispensada al conjunto de la población, ya con medios propios, ya con medios ajenos concertados, así como la de garantizar la prestación farmacéutica que se derive de dicha atención.*

*En conclusión, consideramos que, decidida por el especialista la aptitud del paciente para un tratamiento ordinario, prescrito al interesado por su condición de enfermo, en las mismas condiciones de igualdad que dicho facultativa aplica a cualquier otro usuario del sistema, es preciso que se habiliten los medios materiales que le permitan beneficiarse del mismo y acceder al fármaco.*

*No ignoramos que la situación de interno penitenciario que concurre en el afectado, impone condicionantes y peculiaridades en la aplicación del tratamiento, (como los referidos al lugar físico de prestación: consultas hospitalarias o en el propio centro penitenciario), que, en todo caso, no difieren de los que se plantean con carácter general en la asistencia sanitaria de la población penitenciaria y que habrán de ser salvados o removidos en la forma que los profesionales sanitarios intervinientes en el tratamiento determinen.*

*Pero consideramos oportuno manifestar que, en modo alguno, la materialización de la terapia pueda venir condicionada por razones presupuestarias, ni la prestación farmacéutica a que viene obligada la Administración Penitenciaria (como tampoco la del sistema sanitario público), quedar sometida a criterios de racionalidad y eficiencia en la utilización de los medios públicos, cuando el fármaco prescrito tiene por finalidad esencial preservar la vida del paciente.*

*En este mismo sentido se pronuncia una reciente sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (sentencia número 293/2013, de 12 de abril), cuando expresa que la Administración sanitaria no puede prescindir del criterio médico, no autorizando la dispensación de un medicamento razonablemente prescrito, cuando dicha*

*denegación se basa en la presumible motivación del ahorro, ya que ello supone incluso incurrir en desviación de poder. Añade que la denegación afecta al ejercicio del derecho fundamental individual tutelado por el artículo 15.1 de la Constitución, en la medida en que jurisprudencial y constitucionalmente se ha privado a la Administración sanitaria de la facultad de denegar o restringir la asistencia sanitaria y medicamentosa, máxime si se trata de un medicamento único sin alternativa farmacológica alguna en el mercado, por razón de dificultades presupuestarias o de ahorro económico.*

*Somos conscientes de la importancia de la prevalencia en el ámbito penitenciario de enfermedades infecciosas como la que aqueja al interesado y, con ello, de la entidad que comporta la financiación de tratamientos de elevado coste. Si bien esta cuestión secundaria, ha de residenciarse en otro nivel distinto al asistencial y ser resuelta por quienes corresponda, mediante instrumentos que no obsten ni demoren la terapia que precisa el paciente.*

*En el plano práctico, en conclusión, consideramos importante que, dada la evolución desfavorable del interesado, se autorice en el más breve plazo posible la iniciación del tratamiento que le ha sido indicado, adoptándose las medidas necesarias para su aplicación y para el seguimiento y control de sus efectos.*

*En otro caso, solicitamos que se valore la posibilidad de promover desde esa Administración penitenciaria la tramitación de expediente dirigido a la excarcelación del interno por razones de enfermedad, por la vía del artículo 92 del código penal, y/o aplicar lo previsto en el art. 104.4 del Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario, para la progresión del grado por razones humanitarias.*

*Nos permitimos, en consecuencia, remitirle el presente escrito, interesando que tenga a bien examinar las consideraciones que se proponen en el mismo y, de ser posible, se atiendan las mismas adoptando una decisión que le rogamos se produzca en el plazo mas breve posible, teniendo en cuenta la urgencia que demandan la negativa evolución de la salud del interno concernido.”*

Esta petición de información aún no había sido atendida por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias al concluir el año 2013, pese la urgencia del asunto planteado ya que el transcurso del tiempo sin ser sometido al tratamiento indicado por los especialistas comporta un elevado riesgo para la vida y salud del interno.

En este sentido, hemos podido conocer que la representante legal del interno ha presentado diversas peticiones ante el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria interesando la adopción de una decisión ejecutiva que obligue a la Administración Penitenciaria a administrar al interno la medicación prescrita por los especialistas. Estas peticiones han dado lugar a un auto de dicho Juzgado por el que se acuerda lo siguiente:

«Que por la Administración Penitenciaria se asuma a favor del penado D, (...) el tratamiento médico y farmacéutico de la infección crónica por virus de la hepatitis C (genotipo 1), con dispensación del medicamento Telaprevir o el que proceda Boceprevir, sin perjuicio de las futuras recomendaciones que puedan en el seno de la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (AGEMED), en defecto de convenio al respecto entre Administración

Penitenciaria con la Administración Sanitaria con competencia ejecutiva en Andalucía.»

Este auto dictado en octubre todavía no se ha llevado a debido efecto, permaneciendo el interno, según nuestras informaciones, sin recibir la mediación prescrita por su especialista.

Nos parece el presente un asunto de especial trascendencia, no sólo porque son lamentablemente muchos los presos en circunstancias similares a la del interno que motiva el expediente de queja, sino por el hecho de que su resolución positiva sentaría un importante precedente en la actual dicotomía entre la prevalencia del derecho a la salud de las personas presas y la necesidad de acometer medidas de ajuste en los gastos públicos.

Esta Institución no tiene dudas al respecto y va a seguir defendiendo con firmeza la obligación de la Administración penitenciaria de garantizar la salud de las personas en prisión por encima de cualquier otra consideración.

#### **2. 4. Actuaciones en materia de extranjería.**

El principal dato que refleja el cambio que se ha operado en el último año en relación con la inmigración es el referido al número de personas inmigrantes que hay en nuestro país. Una cifra que pone de manifiesto el descenso continuado que desde hace ya algunos años viene produciéndose en el número de inmigrantes que llegan y permanecen en España. Podríamos decir que la crisis ha cerrado la puerta definitivamente a la Inmigración.

En efecto, si en la época del “boom” económico y demográfico llegaba a nuestro país una media de quinientos mil nuevos ciudadanos cada año, esta situación empieza a cambiar con la llegada de la crisis económica y el proceso se acelera con la profundización de la recesión económica en los últimos años como lo demuestran los datos del Instituto Nacional de Estadística, que revelan que durante el periodo de 2010 a 2011 únicamente se empadronaron en España 3.753 extranjeros más. Un dato que contrasta notoriamente con los 500.000 de los años de bonanza.

Pero esta tendencia descendente no sólo se ha mantenido durante el periodo 2011 a 2012 sino que por primera vez en este año la tasa de inmigración ha sido negativa; es decir, en este periodo se han dado de baja en los padrones municipales de España más inmigrantes de los que han sido alta en los mismos. En efecto, los inmigrantes no europeos han pasado de ser 3.356.137 en enero de 2011 a 3.292.641 en el mismo mes de 2012, lo que se traduce en un descenso en la cifra total de extranjeros registrados de 15.229 personas.

Y este descenso en el número de personas extranjeras en España se ha trasladado de forma muy significativa al cómputo poblacional del conjunto del país, ya que, según datos del Instituto Nacional de Estadística, entre enero y junio de 2013 se registró un saldo migratorio negativo de 124.915 personas, un 50% superior al del semestre anterior (julio-diciembre de 2012), consecuencia de una caída de la inmigración del 11% y un aumento de la emigración del 10,7%.

Como bien reflejan estos datos, la realidad estadística de la inmigración ha cambiado notoriamente en nuestro País. Y este cambio de paradigma se ha traducido también en una alteración significativa en la prevalencia de las problemáticas de la

población inmigrante, como se pone de manifiesto en las quejas que trasladan a esta Institución del Defensor del Pueblo Andaluz.

Así hemos pasado de atender preferentemente problemas relacionados con las trabas burocráticas impuestas a los inmigrantes, como era el caso de los trámites relativos a la contratación en origen, para centrarnos en los problemas que la crisis económica está deparando a los inmigrantes que aún permanecen en nuestro país, como son las denegaciones de las renovaciones de autorizaciones de trabajo y residencia por falta de cotización y empleo. Estos son los problemas que centran actualmente nuestra principal atención.

Unos problemas que, aunque tengan una especial incidencia sobre la población inmigrante, afectan en igual medida a la población española no extranjera, ya que guardan una íntima relación con las consecuencias derivadas de una crisis económica en ámbitos como el empleo donde se están batiendo récords de destrucción de puestos de trabajo.

No obstante, pese a tratarse de problemas compartidos por todos los españoles, la población inmigrante ha de hacer frente también a otro problema añadido, cual es la progresiva conformación de un clima social de desconfianza hacia el trabajador extranjero, que es contemplado, cada vez más, como un competidor en la dura lucha por alcanzar los escasos puestos de trabajo que el mercado ofrece.

Nos preocupa mucho que se esté afianzando cada vez más entre la sociedad española el mensaje de que una de las alternativas válidas para afrontar la crisis actual sería enviar a su país de origen a aquellas personas extranjeras que ocupan actualmente puestos de trabajo que estén siendo demandados por españoles en situación de desempleo.

Este mensaje, además de constituir un caldo de cultivo perfecto para que surjan la xenofobia y el racismo, supone un cínico ejercicio de desmemoria e ingratitud al pretender culpar de la crisis a quienes, con su trabajo, fueron en gran medida los artífices del crecimiento económico en los años de bonanza.

Pero lo cierto es que este mensaje no sólo va calando entre la sociedad, sino que comienza a traducirse en cambios actitudinales que se extienden también a la Administración y a los responsables públicos, como se pone de manifiesto, por ejemplo, en las medidas que han ido adoptándose últimamente con la finalidad de ejercer un control más exhaustivo sobre la población extranjera y que se han traducido en un aumento considerable de las intervenciones policiales, consistentes en la detención e identificación de personas basadas exclusivamente en la tenencia de unos determinados rasgos físicos.

De igual modo debemos reseñar el énfasis puesto en las medidas orientadas al retorno, voluntario o involuntario, de los extranjeros a sus países de origen. Unas medidas cuestionables tanto en su concepción como en su ejecución.

Al fin y al cabo, si algo nos demuestra la experiencia de estos años es que el número de personas inmigrantes que llegan a un país o permanecen en él está más relacionado con las tasas de empleo y prosperidad de ese país que con cualquier medida que pueda adoptarse para favorecer su llegada o promover su marcha. Fue la prosperidad la que trajo a los inmigrantes y es la crisis la que los está echando. No nos engañemos sobre esta realidad.

Pero si aún quedara alguna duda respecto de lo que acabamos de decir, les invitamos a que dirijan su mirada hacia una realidad complementaria que pone de manifiesto

la absoluta vinculación existente entre la realidad migratoria de un país y la situación económica del mismo. Nos referimos a esa nueva realidad de los españoles que emigran en número cada vez mayor a otros países en busca del sustento y las oportunidades que nuestro país les niega.

Según datos oficiales la población española en el extranjero creció en 100.000 personas en el año 2012 y ya hay casi dos millones de españoles viviendo fuera de España. La emigración está desplazando claramente a la inmigración y la cifra de 5,7 millones de ciudadanos extranjeros censados en nuestro país empieza a palidecer ante los datos sobre el número de españoles expatriados.

Por otra parte, acostumbramos a dejar mención expresa a la colaboración prestada por parte de las Subdelegaciones del Gobierno y de la propia Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Andalucía para la canalización de nuestras actuaciones en esta materia que afecta a personas y sus familias que se dirigen expresamente el Defensor del Pueblo Andaluz rogando su intervención. La actitud y la capacidad profesional de estos empleados públicos ofrecen una respuesta colaboradora que redundo, sin duda, en evidenciar un buen ejemplo de los principios constitucionales de coordinación y colaboración institucionales y, sobre todo —lo más importante— logramos entre todos brindar soluciones y respuestas a las personas que lo necesitan.

Antes de proceder a analizar las principales actuaciones realizadas por la Institución durante 2013 en materia de extranjería, resulta oportuno ofrecer un cuadro descriptivo de las principales materias en que pueden agruparse las quejas recibidas.

#### Contenidos más habituales de las quejas recibidas

CONTENIDOS	Nº. QUEJAS RECIBIDAS
Autorizaciones de residencia y trabajo	47
Expulsiones	9
Reagrupaciones familiares	2
Incidentes y malos tratos	2
Visados	13
Nacionalidad	30
Otras cuestiones	19
Temporeros	3
<b>Totales</b>	<b>125</b>

Comenzamos la dación de cuentas sobre las quejas tramitadas en materia de extranjería comentando uno de los expedientes más destacados de los que han sido tramitados durante 2013: el correspondiente a la **queja 13/3253**.

Se trata de un expediente que podría incluirse en la categoría de quejas relacionadas con “incidentes y malos tratos” y su relevancia no guarda relación con las gestiones llevadas a cabo desde esta Institución, ya que por razones competenciales se remitió a la Defensoría del Pueblo Estatal, sino con la grave vulneración del derecho a la intimidad que, a nuestro juicio, supone la conducta denunciada.

La promotora de la queja denunciaba el trato denigrante recibido por parte de la policía en una entrevista que tenía por objeto demostrar que su matrimonio era fraudulento. Según contaba, la amenazaron con pasar la noche en el calabozo si no respondía a sus preguntas y después le hicieron todo tipo de preguntas e insinuaciones desagradables y ofensivas. Así, le preguntaron qué hacía ella con lo inteligente que era con un señor

extranjero que se dedicaba a vender pañuelos y la interrogaron sobre cuándo, cómo y dónde mantenía relaciones sexuales con su cónyuge.

Como fuera que las respuestas obtenidas no les convencieron, después de lo expuesto emitieron desde la Subdelegación del Gobierno una resolución desfavorable a la concesión de la tarjeta de familiar de comunitario, dando traslado a la Fiscalía por si consideraba oportuno promover la nulidad del matrimonio.

Tras remitirse el expediente a la Defensoría del Pueblo Estatal, iniciaron las investigaciones oportunas para aclarar lo manifestado por el matrimonio, estando éstas en curso al cierre del año 2013.

Por lo que se refiere a las quejas relacionadas con las autorizaciones de residencia y trabajo, consideramos oportuno detenernos en la **queja 12/4308**, ya comentada en el Informe Anual de 2012, pero que consideramos de gran interés por la resolución alcanzada en el año 2013, que constituye un fiel reflejo de los resultados obtenidos con el trabajo conjunto que lleva a cabo esta Institución con la Defensoría del Pueblo de las Cortes Generales.

En su día, la persona promotora de la queja, siendo titular de una residencia de larga duración (indefinida), nos daba traslado de las dificultades que le habían surgido al acudir a renovar la TIE (Tarjeta de identificación de extranjero) de su hija, titular de otra autorización de residencia de larga duración (indefinida).

Al parecer el problema comenzó cuando se le requirió un certificado de escolaridad del año anterior de la menor. La madre aportó un certificado que acreditaba la escolaridad de su hija durante el año anterior en Marruecos, y un certificado que acreditaba que se encontraba matriculada para el año próximo en un centro educativo de España.

En ese momento se le indicó que no podía renovar la TIE al deducirse de la documentación aportada que la menor no había estado estudiando en España, con lo cual entendían que no podía tener la residencia.

Sin embargo, con la legislación actual sí es posible, cuando se es titular de una autorización de residencia de larga duración pues se trata de una residencia indefinida, siendo motivo de extinción si se ausenta del territorio de la Unión Europea durante doce meses consecutivos.

Según analizamos, la residencia de larga duración es un estatus que sitúa al extranjero en las mismas condiciones que a los españoles, lo que le permitía estar tanto en España como en su país, pudiendo mantenerla mientras no llegase a estar 12 meses consecutivos fuera del territorio de la Unión Europea.

El artículo 9.4 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero establece: «Los extranjeros residentes que tengan en España menores a su cargo en edad de escolarización obligatoria, deberán acreditar dicha escolarización, mediante informe emitido por las autoridades autonómicas competentes, en las solicitudes de renovación de su autorización o en su solicitud de residencia de larga duración». Atendiendo al tenor literal de la ley, la renovación de la tarjeta de larga duración no requería acreditar la escolarización ya que se trata de una residencia en igualdad de condiciones que los españoles, y esto se controla ya por otras vías, al igual que a un menor español.

Ante la negativa de la Administración a que su hija pusiera la huella para que se le expidiera su nueva tarjeta, soporte técnico de su residencia ya indefinida, y requerírsele documentación que consideraba que ya había aportado, presentó un escrito en julio de 2012, ante la Subdelegación del Gobierno en Sevilla, escrito del que no había recibido respuesta al cierre del mismo año.

Debido a las especiales circunstancias que rodeaban este asunto, es por lo que nos dirigimos a la Subdelegación del Gobierno, trasladándole nuestras consideraciones jurídicas y rogándole que, de ser posible y atendiendo a lo expuesto, nos informase sobre la decisión adoptada en relación a la tramitación del último escrito presentado por la afectada.

La respuesta recibida desestimaba nuestras consideraciones, sin que aportase un argumento legal que contradijese lo expuesto por esta Institución, razón por la cual optamos por remitir el expediente al Defensor del Pueblo Estatal, para que lo estudiase e interviniese si lo estimaba oportuno.

Así lo consideró la Defensoría estatal y en junio de 2013 formularon una Sugerencia a la Subdelegación del Gobierno competente para que renovase la tarjeta de identidad de la menor, Resolución que fue aceptada por la Administración, permitiendo a la pequeña volver a disponer del soporte técnico que avalaba su residencia indefinida en España.

Por su parte, la **queja 13/3571**, que pasamos a exponer, pone de manifiesto la ardua tarea de investigación que lleva a cabo la administración en los expedientes de tarjeta de familiar de comunitario, por haber contraído matrimonio, o estar inscrito como pareja de hecho de una persona de nacionalidad española o comunitaria, y las consecuencias, en forma de retraso y dilaciones que se deducen de tal tarea.

Según explicaban los promotores de la queja, en diciembre de 2012 presentaron solicitud de autorización de residencia de familiar de comunitario al inscribirse como pareja de hecho. Cinco meses después tuvieron una niña, y sin embargo aún no sabían nada de su expediente. Esta circunstancia dificultaba sobremanera los trámites a realizar, tanto en materia laboral, como en relación con su recién nacida hija, razón por la cual pidieron nuestra mediación para obtener una resolución a su solicitud.

Tras realizar las gestiones pertinentes con la Subdelegación del Gobierno competente, y después de llevar a cabo un estudio detallado de las circunstancias concurrentes en el caso, se nos informó finalmente que se había acordado la resolución favorable de la solicitud cursada.

Un año más debemos detenernos en analizar las consecuencias que se derivan de los informes desfavorables que emite la policía en relación a determinados procedimientos de extranjería.

Así por ejemplo, en el caso contemplado en la **queja 13/5913** un informe desfavorable relacionado con unos presuntos antecedentes judiciales, obligó a una persona a desplazarse 1.200 kilómetros para despejar cualquier duda al respecto.

El problema surge cuando el interesado, considerando que reunía los requisitos exigidos, solicitó la renovación de su autorización de trabajo y residencia, recibiendo como respuesta un requerimiento para aclarar su implicación en determinadas diligencias judiciales. Esto le obligó a desplazarse y personarse en el Juzgado donde se tramitaba el procedimiento que dio origen a las citadas diligencias, situado a 1.200 km. de su lugar de



residencia, donde le informaron y certificaron que él ya estaba fuera de esa causa, al no quedar duda sobre su no participación en la presunta actividad delictiva que allí se trataba.

Tras aportar este certificado, finalmente le concedieron la renovación de su residencia. El interesado se cuestionaba, con razón, si no existía un procedimiento para que la Administración pudiera verificar su situación procesal, sin obligarle para ello a un costoso desplazamiento.

La **queja 13/2327** nos sirve para analizar las cuestiones referidas a la reagrupación familiar y para relatar el difícil trance vivido por un chico recién llegado a nuestro país por esta vía.

El interesado, de 19 años de edad, que tramitó el visado desde Senegal para poder venir a vivir a España con su padre, español de origen senegalés, se encontró a su llegada con la dramática noticia del fallecimiento de su progenitor en su país natal.

Ante esto solicitó la autorización de residencia de familiar de comunitario haciendo uso del visado del que era titular, siéndole requerida una serie de documentación, que en su mayoría ya había aportado, pero que incluía un requerimiento para acreditar los medios económicos que le resultaba difícil aportar en su nueva situación.

Tras orientar al chico sobre su situación legal y sus derechos, realizamos gestiones con la Subdelegación del Gobierno, entregando a dicho organismo documentación de los familiares, hermanos de su padre, residentes en España que se estaban haciendo cargo del muchacho.

Finalmente se le concedió la tarjeta de familiar de ciudadano comunitario, siéndole recomendado desde la Institución que acudiera también al Registro Civil y solicitara la nacionalidad española por opción, algo que con toda diligencia llevó a cabo.

Por lo que se refiere a la materia de expulsiones, transcribimos, por su interés, el relato que dio lugar al expediente de **queja 13/6139**:

*“Sr. Defensor del Pueblo Andaluz , el día 20 de noviembre de este año (2013) fui trasladado a Santiago de Chile por dos policías del grupo 6 de extranjería de la Comisaría Provincial de Málaga, desde que salimos de Málaga al Aeropuerto no pasamos por ningún control después de facturar las maletas mías, lo mismo sucedió en Madrid, trasladados por coches policiales hasta el avión con destino Santiago de Chile, aquí me entregaron a la policía de emigración, la cual después de hacerme una serie de preguntas me dejó en libertad para continuar mi viaje con destino Viña del Mar en donde vive mi hermana.*

*Previo contacto con mi abogada vía correo electrónico me dice que guarde todo lo que tengo referente a mi viaje, lo curioso es que yo no tengo nada, ni siquiera un sello en el pasaporte y según mi abogada, la policía hasta la fecha no ha comunicado mi salida del territorio nacional, todo esto es muy raro para mí y estoy en un país que no me pertenece, a pesar de ser chileno, ya que salí con 20 años de Chile y los últimos 27 años los he vivido en España, trabajando y cotizando, lo demuestra mi vida laboral, siempre he sido un buen ciudadano y he cooperado con mis cotizaciones a hacer una España mejor, quiero estar cerca de mis hijos, recuperar mi vida y volver a mi trabajo por el cual luche por 11 años y estaba a punto de conseguir mi propio negocio, por ello*

*ruego por favor no abandonéis mi caso por no estar en España, tengo un juicio Contencioso Administrativo con fecha ya confirmada para el 2016, pero sigo pensando que conmigo se cometió un abuso y no se tuvo en cuenta mi entera vida en España.”*

Lo expuesto lo acompañaba el promotor de la queja de un libro de familia donde se podía observar su matrimonio con una española desde hacía más de 18 años y la existencia de dos hijos nacidos en España. También acreditaba 17 años de cotización a la Seguridad Social y la existencia de un auto judicial de octubre donde se dictaba como medida cautelar la suspensión de la expulsión.

Con el objeto de que se llevaran a cabo las investigaciones oportunas al respecto, atendiendo al ámbito competencial, lo remitimos al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales.

Y dentro de esta misma materia, no podemos pasar por alto, aunque sólo sea una simple mención, la **queja 13/1489**, expediente motivado por la desagradable experiencia por la que tuvo que atravesar un señor con nacionalidad española, junto a sus hijos, al ser devuelto a España desde Nueva York, cuando se disponían a pasar unos días de vacaciones. Según su relato de los hechos, fue tratado como un delincuente y acusado de querer quedarse allí de forma ilegal. Todo ello, en presencia de sus hijos, y manteniéndolos a todos sentados en unas sillas inhumanas durante más de 24 horas.

Por último, concluir mencionando los numerosos casos que nos han llegado sobre problemas en la tramitación de expedientes de nacionalidad. De entre la multitud de casos recibidos podemos distinguir dos grupos; uno que estaría integrado por las quejas por los retrasos en la resolución de los procedimientos. Un tema que se encuentra ya en vías de solución al haber adoptado el gobierno medidas para agilizar los procedimientos. Y por otro lado, las quejas que denuncian las consecuencias derivadas de un estudio inadecuado de algunos expedientes. Tal es el caso de las quejas que denuncian que tres años después de presentada la solicitud se les requiere ahora una documentación que ya aportaron en su día o las quejas por denegaciones de la solicitud presentada sin aportar razones para ello.

Lo verdaderamente curioso y lamentable de estos últimos casos es que la mejor recomendación que se le puede hacer a alguien que ha visto rechazada incomprensiblemente su solicitud es iniciar un nuevo expediente, ya que siempre será más rápido que recurrir la resolución denegatoria, pues los trámites actualmente tardan una media de 3 ó 4 meses, mientras que para la resolución de los recursos pueden transcurrir más de 12 meses, e incluso a veces quedan sin respuesta.

## **2. 5. Política Interior.**

Dentro de este epígrafe bajo la denominación genérica de **Política Interior** incluimos el relato de quejas y actuaciones que versan sobre aspectos que atañen a la seguridad ciudadana, servicios de policía local, actuaciones de miembros de las fuerzas de seguridad y emergencias, los aspectos de protección civil, junto a temas de actividades recreativas y espectáculos.

Precisamente, en torno a los servicios de la policía local, vamos a detenernos en primer lugar en el relato de una curiosa queja que, finalmente, propició un resultado positivo para los intereses de la persona interesada, pero que, además, supuso la oportunidad para ofrecer una importante mejora en las condiciones de uso del servicio de depósito municipales de vehículos en Priego de Córdoba.

Esta **queja 12/3299** planteaba en un primer momento el problema surgido en las Diligencias Urgentes nº .../07 ante el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción Único de Priego de Córdoba, posteriormente convertidas en Juicio Oral nº .../2011 del Juzgado de lo Penal nº 5 de Córdoba, en el que se encontraba imputado el hijo de la interesada. Sucedió que un vehículo propiedad de su esposo y padre de su hijo fue intervenido, ordenándose por el Juzgado su ingreso en el Depósito Municipal de vehículos de Priego, donde había permanecido desde entonces.

Tras celebrarse el oportuno juicio y no establecerse responsabilidad alguna respecto del propietario del vehículo, su viuda solicitó del Juzgado la devolución del mismo, a lo que se accedió, librándose el oportuno Oficio al Sr. Jefe de la Policía Local de Priego de Córdoba, como responsable del Depósito, para que se le hiciera la entrega oportuna.

Sin embargo, la interesada, cuando acudió a esta Defensoría, aún no se había podido hacer con el vehículo porque para poderlo retirar se le exigía el abono de casi 4.000 euros, cantidad de la que no sólo no disponía sino que obedecía, al parecer, a la tasa que se había de abonar por día de permanencia de los vehículos en el depósito cuando son retirados de la vía pública por infringir las normas de circulación. Pero, efectivamente, la presencia de ese vehículo en el depósito no respondía ni a la decisión de la afectada ni a su conveniencia.

Parecía, pues, que se trataba de un asunto que debería de solventarse entre los responsables del Depósito y la autoridad judicial ordenante de su ingreso en el mismo, pero no de la interesada, que ninguna participación había tenido, excepto la de ser su propietaria. La interesada acreditaba, además, haber dirigido escrito a la referida Alcaldía sin que se le hubiera dado oportuna respuesta al mismo.

Admitida la queja frente a la referida corporación municipal, a la que se le expresaban no sólo los antecedentes fácticos sino también las consideraciones antes expresadas sobre la ajenidad de la interesada a la entrada de su vehículo en el depósito y a la permanencia del mismo durante el tiempo en que estuvo, así como su imposibilidad de solicitar su retirada hasta que fue autorizada para ello y, consecuentemente, lo injusto de la reclamación económica que para poderlo hacer se pretendía, de la información facilitada por el Ayuntamiento en cuestión se desprendió la interesantísima respuesta que a continuación se transcribe:

*“En el momento en que se producen los hechos de pretensión por parte de la interesada, de retirar su vehículo del Depósito Municipal, resultaba de aplicación la Ordenanza Fiscal número 10, reguladora de la Tasa por prestación del servicio de retirada y depósito de vehículos de la vía pública vigente en esa fecha, que no contemplaba hasta ese momento la no sujeción a la tasa de aquellos depósitos que se producían por causas ajenas a la voluntad de los titulares, en el caso que nos ocupa por una orden judicial.*

*Así la citada Ordenanza Fiscal establecía en su artículo 2º, que «constituye el hecho imponible de esta exacción la prestación de los servicios siguientes:*

*a) la retirada de la vía pública de cualquier vehículo, cuando a juicio de la Policía Local, se de cualquiera de las circunstancias previstas en el artículo 71 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Bases sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a*

*Motor y Seguridad Vial y en los apartados II y III del artículo 292 y el artículo 291bis del Código de Circulación.*

*b) la retirada de vehículos a petición de los propietarios o usuarios de los mismos».*

*c) La permanencia de los vehículos retirados en el depósito municipal destinado al efecto.*

*d) la retirada de vehículos abandonados por sus titulares dentro del término municipal en los supuestos de la Ley 42/75, de 19 de noviembre, sobre eliminación de deshechos y residuos»”.*

*En cuanto a la obligación de contribuir, el artículo 4º.3 de la misma tiene establecido que, en el caso de la letra c) del artículo 2, nace desde que el vehículo ha quedado depositado en el lugar destinado al efecto.*

*Por su parte, el artículo 8º ordena en su apartado b) que la recuperación del vehículo tendrá lugar tras el pago de la tasa o de la firma del recibí de la notificación del abonaré de la correspondiente liquidación del importe de la tasa a satisfacer.*

*De todo lo cual se desprende que la retirada del vehículo del Depósito Municipal por parte del titular del propietario del mismo estaba sometida al devengo de la referida Tasa, y la misma se debía producir en los términos establecidos en la citada Ordenanza y por lo tanto, la Jefatura de la Policía Local en sus actuaciones se limitó a cumplir el mandato de la misma.*

*No obstante ello, una vez recepcionado su escrito, esta Alcaldía valoró la importancia del mismo y las consideraciones allí planteadas, especialmente porque esas circunstancias ya habían sido expuestas y reclamadas por otros interesados en similares circunstancias. Se ordenó, por tanto, a la Secretaría General y a la Intervención de Fondos de este Ayuntamiento el estudio de la queja planteada y la propuesta de soluciones y/o alternativas posibles, resultando como única vía posible una nueva regulación de los hechos imponibles que debían ser sometidos al devengo de la Tasa y por consiguiente, la modificación de la Ordenanza Fiscal”.*

*Parecía, pues, que la Alcaldía se mostraba perfectamente consciente del problema que le planteábamos y que había decidido abordarlo con medidas eficaces. Y así la misma Alcaldía nos informaba:*

*“La modificación de la Ordenanza, propuesta por esta Alcaldía, fue referida exclusivamente al artículo 2º de la misma en los términos literales que se detallan a continuación, aprobada por el Pleno de esta Corporación el día 30/11/2012, tras su publicación provisional y definitiva, entró en vigor el 9/2/2013:*

*“Artículo 2º. Hecho imponible.- Constituye el hecho imponible de esta exacción la prestación de los servicios siguientes:*

*a) la retirada de la vía pública de cualquier vehículo, cuando a juicio de la Policía Local, se de cualquiera de las circunstancias previstas en el artículo 71*

*del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Base sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial y en los apartados II y III del artículo 292 y el artículo 291bis del Código de la Circulación.*

*b) la retirada de vehículos a petición de los propietarios o usuarios de los mismos.*

*c) la permanencia de los vehículos retirados en el depósito municipal destinado al efecto. La permanencia de vehículos cuyo traslado al depósito haya sido por orden judicial, no constituirá hecho imponible de la tasa.*

*d) la retirada de vehículos abandonados por sus titulares dentro del término municipal en los supuestos de la Ley 42/75, de 19 de noviembre, sobre eliminación de deshechos y residuos”.*

*Consecuentemente con ello, por esta Alcaldía se ordenan las oportunas actuaciones y, en cumplimiento de las mismas, la Jefatura de la Policía Local, con fecha 24/2/2013, procede a la entrega del vehículo con matrícula ... a Dª..., esposa del titular del mismo, ya fallecido D...., según consta en el informe emitido al respecto por la Jefatura de la Policía Local, con fecha 2/7/2013. Información que se remite a esa Institución a los efectos que se consideren oportunos, lamentando profundamente que la misma no se haya emitido en los tiempos requeridos, pese al interés y preocupación que esta Alcaldía ha tenido en todo momento por ofrecer la solución alcanzada.”.*

Como puede verse, se ha conseguido que nuestra intervención no sólo dé lugar a que se resuelva positivamente la pretensión de la interesada, sino que se ha logrado la modificación de la Ordenanza Fiscal del Ayuntamiento de Priego de Córdoba en base a nuestras consideraciones, reconociendo la Alcaldía aunque ha pesado que no fuera la primera vez que se planteaba una situación similar, ha sido con motivo de nuestra intervención que hayan decidido asumir el problema y darle una justa solución que beneficia no sólo a nuestra concreta remitente, sino a cualquier otro ciudadano que se encuentre en idéntica situación.

Así pues, conseguimos que el Ayuntamiento de Priego de Córdoba modifique su Ordenanza Fiscal eximiendo del pago de tasas a los vehículos cuya permanencia en el Depósito Municipal haya sido consecuencia de su traslado por orden judicial.

En concreto, sobre aspectos que afectan a la seguridad ciudadana, en la **queja 12/6305** desde Ibros (Jaén), nos escribía el interesado para decirnos que vive junto a un campo de fútbol al que acuden jóvenes de diversas edades. Desde hace años, vive el acoso de un grupo de éstos a los que ha tenido que denunciar en varias ocasiones sin resultado alguno. Le insultan y le dañan la puerta y ventana. Pudimos obtener una respuesta explicada por el Ayuntamiento que no parecía evidenciar una actuación inadecuada por parte de los servicios municipales.

La seguridad ciudadana era el asunto básico de la **queja 13/5262**, de vecinos del Barrio Alto en Minas del Ríotinto. Nos denunciaban una permanente demanda de intervenciones de la policía local para atajar el estado de inseguridad de la zona. Nuestra intervención ha ido dirigida a solicitar la oportuna información al ayuntamiento que, al día de la fecha, no ha sido atendida a pesar de reiterarla en dos ocasiones. Confiamos que en el próximo Informe podamos dar cuenta de la resolución positiva de este asunto. También

pidiendo medidas de seguridad y control policial se nos presentó la **queja 13/5688** aludiendo a la frecuencia de comercio de objetos robados en determinados mercadillos o concentraciones ambulantes, sin que la policía intervenga de manera efectiva. A la hora de cerrar esta redacción seguimos a la espera de la información municipal.

También demanda una mejor actuación policial el interesado de la **queja 13/1221**, en representación de su Comunidad de Propietarios para adoptar medidas de vigilancia y protección en una zona residencial. La policía Local de Sevilla comprometió unas respuestas más atentas y disponiendo mejoras de vigilancia.

Desde Almuñécar nos llegó la **queja 13/2289** presentando un tema recurrente, como es el estacionamiento de caravanas en zonas urbanas incumpliendo la normativa especial aprobada por el municipio y que era motivo de frecuentes denuncias por el interesado. La Policía Local atendió nuestra intervención aceptando la adopción de medidas y controles más atentos con la norma

Otro caso se presentó en la **queja 12/3849**, por las denuncias desatendidas que provocaba la presencia de un colectivo de familias rumanas que, según los interesados, no respetaban normas básicas de convivencia. Tras ponernos en contacto con las autoridades de Las Pajanosas, en Guillena, se nos anunciaron medidas que señalaban el asunto en vías de solución.

Y parece que pudimos dar un impulso resolutivo a la **queja 12/7215** presentada por un vecino ante denuncias y presiones de los propietarios de un local próximo a su vivienda, gracias a un compromiso de intervención de la policía local.

En cuanto a quejas que se suscitan por actuaciones específicas de los profesionales de cuerpos y fuerzas de seguridad, hemos de comentar de manera inicial que estas quejas se presentan en un número significativo. No tanto por lo cuantioso respecto a los expedientes que se presentan, sino por lo indiciario de la existencia de determinados comportamientos demasiados comunes y repetidos a lo largo de la geografía andaluza.

Nos referimos a unas intervenciones de estos agentes que suscitan la protesta de las personas afectadas, ya sea por un trato descortés, respuestas inadecuadas o, incluso, casos en los que aparecen supuestos abusos. Y decimos que son demasiado recurrentes porque hablamos de quejas referidas a intervenciones de las policías locales de Huelva, Calañas, Úbeda, Guillena, Santa Fe, Cantillana, Guadix, Roquetas, Sevilla, Minas de Riotinto o Écija,

Otra seña que caracteriza este tipo de quejas es su escaso margen para la investigación de las causas o circunstancias que las motivan. Normalmente, la queja no ha tenido un recorrido hacia las propias autoridades superiores de estos agentes que pudieran acometer algún tipo de investigación propia. Tampoco suelen concluir con la iniciativa de la persona afectada interponiendo algún tipo de denuncia en vía judicial. Lo que, por cierto, motivaría nuestra obligada abstención de intervenir.

Son quejas que suelen concluir en un discurso contradictorio entre las manifestaciones de la persona afectada y la versión perfectamente opuesta que ofrecen los funcionarios policiales implicados. Ante esta manifiesta contradicción no suelen aparecer elementos probatorios que permitan dilucidar una versión más plausible de los hechos en uno u otro sentido. Y, finalmente, concluyen estos incidentes procediendo a su resolución o cierre sin poder profundizar en el detalle de los hechos ante la falta de pruebas o indicios que podrían acreditar una actuación investigadora con mayor desarrollo.

Ya hemos relatado algunas quejas que afectan a casos en los que se citan a miembros del Cuerpo Nacional de Policía o de la Guardia Civil, adscritos al Ministerio del Interior. En estos supuestos nuestra actuación debe ceñirse en dar traslado de las quejas al Defensor estatal. Así citamos la **queja 13/1828** por supuestos comportamientos inadecuados de agentes del Cuerpo Nacional de Policía; o la **queja 13/3035**, en la que expresaban que la Policía Nacional de Granada sólo traslada a los detenidos desde las dependencias policiales al Juzgado de Guardia dos veces al día; a las 8 y a las 17. El mismo motivo de remisión tuvo, a título de nuevo ejemplo, la **queja 13/1395** por el estado de los calabozos de la Guardia Civil de Arcos de la Frontera; o el caso de la **queja 13/6102** sobre la actuación de dos agentes de la Policía Nacional de Rota cuando procedían a una detención. Como explicamos, estos asuntos han de ser remitidos al Defensor del Pueblo estatal para su conocimiento y, en su caso, intervención esclarecedora.

Ahora en este epígrafe aportamos algunos ejemplos de quejas suscitadas por intervenciones de policías locales que fueron tramitadas para su aclaración. Citamos, entre éstas, la **queja 12/6114** en la que se aludía a la falta de respuesta municipal por su protesta por la actuación inadecuada de un policía local de Úbeda. En este caso logramos una contestación expresa del municipio evitando la persistencia de un silencio administrativo hacia el ciudadano, que no fue rebatida por el afectado. En la **queja 12/3465**, un padre aludía a una supuesta persecución de su hijo sancionado sin justificación en Guillena. No pudimos confirmar este motivo de queja y debimos cerrarla entendiendo que no se había acreditado una actuación irregular de la policía local. Tampoco observamos motivos de irregularidad en la **queja 13/828** y **queja 13/834** contra la policía de Roquetas ante una falta de respuesta a los interesados.

En cambio permanecemos a la espera de información del Ayuntamiento de Écija para esclarecer la **queja 13/6226** en la que se nos expone que no recibe contestación a sus escritos más que cuando lo denuncia ante el Defensor del Pueblo Andaluz. E igualmente aguardamos la información del Ayuntamiento de Cantillana por una queja, la **queja 12/3987**, contra un posible abuso a la hora de formular denuncia de tráfico contra su hijo.

Citamos en último lugar el relato de la **queja 13/4026**, sobre una curiosa situación en la que una asociación alegaba que había sido lanzada de un local municipal que venía ocupando por instrucciones de la Alcaldía. Tras averiguar las circunstancias de uso de esa dependencia y del título que ostentaba la asociación aludida, le ofrecimos las averiguaciones que obtuvimos del ayuntamiento.

*“...Y ya en los primeros días del mes de octubre se le requirió para que se personara en el Ayuntamiento acompañado de otro miembro de la Asociación a los efectos de proceder a la apertura de la “cajonera de la mesa de despacho”, retirada de la caseta y depositada en el Ayuntamiento, con el fin de comprobar lo que pudiera existir en su interior, dado que la misma se encuentra cerrada y es la única persona que dispone de llaves del cierre de la misma, sin que se haya atendido desde entonces a dicha propuesta. Finalmente, el Alcalde nos traslada su intención de solucionar este asunto de la forma más satisfactoria posible tanto para Vd. y la Asociación que preside como para el Ayuntamiento, pero para ello se tienen que realizar todas las gestiones oportunas tendentes al esclarecimiento de los hechos expuestos, desde aclarar la situación real de las casetas de Las Moreras o Rosales, despejar cualquier duda sobre la existencia y titularidad de los posibles medios informáticos, telefónicos, muebles, ofimáticas y documentales que se pudieran localizar en el interior de la caseta y el día que se procedió a la apertura y cambio de cerradura de la puerta de acceso, y proceder*

*a la apertura de la “cajonera de la mesa de oficina”, a los efectos de comprobar su interior, lo que no se ha producido a pesar de habérselo propuesto.*

*Habiéndose procedido por parte de la Alcaldía a dar respuesta a nuestro requerimiento, y tras darle traslado de la misma, a la vista de la disparidad de las versiones ofrecidas por ambas partes y de las gestiones que aún están pendientes hemos de dar por finalizadas nuestras actuaciones, sin perjuicio de que, en su caso, las reemprendamos si con posterioridad se valorara la conveniencia de hacerlo.”*

Tras esta información procedimos sin más a la conclusión del expediente sin nuevas noticias de la entidad interesada.

También, merecen especial mención el relato de las quejas sobre los procesos de reestructuración iniciados en el ámbito de la prevención y extinción de incendios y de las consecuencias que de los mismos se derivan para la seguridad pública.

En efecto, a resultas de la grave situación financiera que presentan las Administraciones Públicas y de la necesidad de reducir el déficit público, se han adoptado durante el ejercicio 2013 determinadas medidas de constricción del gasto que pasan por la supresión de este tipo de servicios en determinados puntos de nuestra Comunidad. Es el caso analizado en la **queja 13/528** y en la **queja 13/1102**.

En ellas, las partes afectadas nos trasladan acuerdos vecinales y plenarios adoptados en relación con la anunciada desaparición del Parque Comarcal de Bomberos de La Carlota, debido, al parecer, a la difícil situación económica por la que atraviesa el Consorcio Provincial de Prevención y Extinción de Incendios.

En tales acuerdos se incidía en los riesgos que para la seguridad pública representaría tal desaparición, de manera que se solicitaba que se realizasen estudios de viabilidad por el Consorcio para el mantenimiento del aludido Parque Comarcal abierto y en pleno funcionamiento.

Todo ello, según exponían, con la finalidad de evitar la situación de riesgo a que se vería abocada la población civil si desaparecieran aquellas instalaciones y su dotación de medios humanos y materiales.

A este respecto, señalaban los acuerdos que, en caso de resultar necesaria la intervención del Servicio, deberían desplazarse desde un punto más alejado, necesitando como mínimo entre cuarenta y cuarenta y cinco minutos en realizar el trayecto, estando previsto en el Plan Provincial Director de los Servicios de este tipo, un tiempo máximo de reacción de 20 minutos.

Atendiendo a las circunstancias expuestas, esta Institución acordó intervenir en la cuestión interesando el correspondiente informe al Consorcio Provincial de Prevención y Extinción de Incendios de Córdoba.

Pues bien, en respuesta a nuestro requerimiento, desde el mencionado Consorcio se indicó que, vistos los informes elaborados por la Comisión de Viabilidad, el Consejo de Administración había acordado continuar con la actividad en el Parque Comarcal de Bomberos de La Carlota e incrementar con dos bomberos-conductores más los efectivos del citado Parque.



En consecuencia, vista la resolución favorable del problema planteado, se acordó dar por concluidas nuestras actuaciones en las quejas.

Una cuestión similar a la descrita se ha planteado más recientemente en la **queja 13/6452**, en la que la parte promotora se hace eco de los riesgos que para la ciudadanía se pueden derivar a raíz de la entrada en vigor de un nuevo convenio colectivo que afecta a los servicios de emergencias municipales (bomberos y protección civil) de la localidad sevillana de Los Palacios y Villafranca.

En este sentido, según se describe en la referida queja, aunque los bomberos dependen orgánicamente del Ayuntamiento, están subordinados en cuanto a su funcionalidad y operatividad a la Dirección Operativa de la Diputación de Sevilla, por lo que además de las emergencias de su localidad y sus tres pedanías deben atender las que se produzcan en un área de intervención de hasta 50 kilómetros.

De este modo, para garantizar la seguridad en su localidad cuando se producía una intervención fuera del término municipal, se activaban los “Bomberos Localizables” -de descanso-, pero desde enero de 2012, con la entrada en vigor del nuevo convenio colectivo, al modificarse el importe de las guardias localizables los bomberos renunciaron a las mismas, de manera que en la actualidad se produce una situación de riesgo potencial cuando los bomberos de guardia tiene una intervención fuera del municipio, de manera que en caso de necesidad de intervención tendrían que acudir desde el Parque de Apoyo (Utrera o Dos Hermanas).

Asimismo, se señala en la queja que un problema parecido se da cuando es necesario cubrir las bajas laborales o los permisos establecidos, ya que con el nuevo convenio han desaparecido no sólo las guardias localizables sino también el concepto de retenes para cubrir tales incidencias. Del resultado final de nuestras actuaciones daremos cuenta en el próximo Informe.



## VII.- VIVIENDA

### 1. Introducción

Como viene siendo habitual, en este apartado del informe vamos a dar cuenta de aquellas quejas que durante el año 2013 se han ido recibiendo en esta Institución relativas a los problemas de vivienda que afectan a los ciudadanos y ciudadanas que residen dentro de los límites de nuestra comunidad autónoma.

Esta Institución, a través de las numerosas quejas que sobre la necesidad de vivienda se reciben diariamente, ha podido detectar que en los últimos años, como consecuencia de los efectos derivados de la crisis económica en que se encuentra inmerso nuestro país, los ciudadanos afectados por dicha problemática lamentablemente se incrementan en su número de manera desorbitada, hasta tal punto que las administraciones con competencias en materia de vivienda se han visto desbordadas para atender dicha demanda.

Pues bien, a este respecto, hemos de destacar que el problema de vivienda se ha extendido más allá de los colectivos marginales, que venían siendo intervenidos casi de forma ininterrumpida por los servicios sociales, encontrándonos ahora con familias, que habiendo mantenido una economía aceptable, unidades familiares en las que al menos un cónyuge y, en muchos casos, los dos, tenían un puesto de trabajo que generaban unos ingresos a la economía familiar, que les permitía vivir con cierto desahogo, han perdido sus puestos de trabajo, viendo su economía reducida a cero ingresos o a una ayuda económica insignificante, con menores a su cargo y que han sido o van a ser desahuciados por no poder hacer frente a sus hipotecas o, en su caso, a las cuotas de arrendamiento.

La circunstancia anteriormente comentada, ha incidido de manera significativa en la demanda de vivienda de promoción pública, en primer lugar, porque como ya hemos tenido ocasión de comentar, la demanda se ha incrementado de manera desproporcionada, y en segundo lugar, porque la demanda va dirigida fundamentalmente a las viviendas en régimen de alquiler y más especialmente, y dentro de este régimen jurídico, a las viviendas de segunda ocupación.

Sin embargo, tras la investigación promovida por esta Defensoría con ocasión de las distintas quejas recibidas, hemos podido comprobar que las viviendas de segunda ocupación, titularidad de la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía, son muy escasas, ofertándose únicamente las que van quedando libres, lo que nos permite hacernos una idea de la lentitud que afecta al proceso de adjudicación de viviendas de esta naturaleza.

Así las cosas, cada vez es más frecuente encontrarnos con familias que carecen de una vivienda digna, y de medios económicos que le permitan sufragar los gastos de un arrendamiento, y que, en ocasiones, se ven abocadas, en aras fundamentalmente a proteger a las personas menores que tiene a su cargo, a ocupar aquellas viviendas de titularidad pública o privada que se encuentran vacías.

Pues bien, ante estas situaciones absolutamente desesperadas las personas y ciudadanos afectados reivindican su derecho constitucional a una vivienda digna.

Es cierto, que nuestra Carta Magna reconoce el derecho de los ciudadanos a una vivienda digna, pero no podemos obviar que éste es un derecho en abstracto, que necesita de su materialización, para lo que se le traslada a las Administraciones Públicas

con competencia en la materia que adopten las medidas necesarias que permitan y favorezcan la efectividad del mismo.

En este sentido, hemos de poner de manifiesto que ciertamente hemos detectado una especial sensibilidad tanto por parte de la Administración autonómica como municipal, en el tratamiento de estos temas, con el propósito de conseguir soluciones reales a la necesidad de vivienda que demanda nuestra población y, lo que es más importante, la urgencia que exige su resolución, toda vez que en muchos de los casos, se encuentran afectadas personas menores y otro tipo de personas como son discapacitados y personas de avanzada edad igualmente afectados por una discapacidad, cuyos intereses son merecedores de una especial protección.

Ahora bien, hacer posible la efectividad del derecho a una vivienda se encuentra con un obstáculo en muchos casos insalvable: LA CRISIS ECONÓMICA, que ha incidido muy negativamente en los presupuestos de las administraciones públicas.

No obstante lo anterior, y pese a la esfuerzo de las administraciones públicas en tan ardua tarea, hemos podido detectar algunos aspectos que deberían y podrían ser mejorados en el ámbito del derecho a la vivienda.

Así, como es sabido, el acceso a una vivienda de promoción pública se hará necesariamente a través de los Registros de Demandantes de Vivienda Protegida, que serán elaborados y mantenidos por los ayuntamientos, si bien para ello, la Consejería de Fomento y Vivienda facilitará el soporte económico, humano y técnico necesario, a los efectos señalados.

En este sentido, hemos de decir, que los ayuntamientos están obligados a mantener y actualizar los datos de este registro, ya que a través de este instrumento podemos conocer la demanda real existente en el municipio, lo que facilita la planificación de la oferta, de manera que se pueda garantizar, en la medida en que resulte posible, la efectividad del derecho.

En este momento, debemos traer a colación, el artículo 13 del Decreto 1/2012 por el que se aprueba el Reglamento Regulador de los Registros Públicos de Viviendas, que establece como excepción al procedimiento de adjudicación de las viviendas de promoción pública a través de estos registros, los supuestos en los que los servicios sociales determinen que el solicitante se encuentra en riesgo de exclusión social, lo que viene a justificar el carácter urgente de la adjudicación.

Por ello, y teniendo en cuenta que esta última vía de adjudicación a través de los servicios sociales se está convirtiendo en la más frecuente, precisamente por la precariedad económica, personal y familiar de aquellas personas que se incluyen en estas listas, hemos podido comprobar que los servicios sociales comunitarios se encuentran desbordados para el ejercicio de sus funciones, de manera que no pueden atender con la fluidez y urgencia que se requiere, los supuestos de necesidad de vivienda que se someten a su consideración, fundamentalmente porque no hay viviendas disponibles que poder adjudicar, a lo que se añade la dilación, en muchos casos excesiva, de la emisión del informe social que la Ley exige para que el solicitante o demandante de vivienda pueda ser incluido en esta vía excepcional y por ende, más rápida.

Dentro de esta misma línea argumental, valga poner de manifiesto, que hemos detectado la necesidad de que exista una mayor coordinación y cooperación entre las

Administraciones públicas con competencia en materia de vivienda, en aras a facilitar y agilizar los trámites en los procedimientos de adjudicación.

Pues bien, al hilo de lo expuesto, podemos comprobar que la dilación que existe desde que una vivienda es desocupada hasta que se formaliza la adjudicación al beneficiario legítimo, provoca que en este íter, dicha vivienda sea ocupada de manera irregular.

En efecto, hemos de señalar, como ya hemos anunciado, que la demanda de vivienda de promoción pública, en los últimos años y como consecuencia de la devastadora crisis económica que atravesamos, se dirige a las viviendas en régimen de alquiler y especialmente, a las viviendas de promoción pública de segunda ocupación por ser éstas las que cuentan con un alquiler mucho más pequeño y asequible a las actuales circunstancias económicas de las familias.

Sin embargo, este cupo de viviendas, como ya hemos tenido ocasión de comentar, es el más escaso, si bien por el contrario nos encontramos con una serie de promociones públicas en régimen de compraventa que no han podido ser adjudicadas, por problemas de índole económica que finalmente han provocado que los adjudicatarios tengan que renunciar a su solicitud de compra.

Así, parece lógico que una de las medidas que vendría a ampliar la oferta de viviendas sociales, sería el cambio de calificación jurídica de estas promociones, para destinarlas al alquiler.

Al lado de estos aspectos destacados, las novedades normativas de cada sector de la actuación administrativa, también forman parte del contenido habitual de este apartado introductorio.

Las novedades legislativas que han tenido incidencia en el sector de la vivienda, son fundamentalmente de producción estatal.

En primer lugar, debemos traer a colación el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbana. Este Plan de Vivienda se propone orientar las políticas de vivienda hacia el régimen de alquiler y la actividad rehabilitadora, al ser ésta un exigencia que viene impuesta por la especial incidencia que en el mercado de la vivienda ha tenido y tiene la crisis económica y financiera.

De esta forma el nuevo Plan de Vivienda pretende equilibrar las dos vías de acceso a la vivienda en propiedad o alquiler.

En este sentido, no podemos obviar que en los últimos años ha habido una fuerte expansión promotora, que tras la crisis económica ha provocado que un gran número de estas viviendas permanezcan vacías, sin vender, habida cuenta de las dificultades de los ciudadanos para acceder a una vivienda, como consecuencia de la precariedad del mercado de trabajo, y los obstáculos y restricciones que imponen las entidades financieras para el acceso a los préstamos hipotecarios.

De otra parte, no podemos obviar que el mercado del alquiler aún es muy débil en nuestro país.

Asimismo, hemos de remitirnos a la Ley 4/2013 de Medidas de Flexibilización y Fomento del Mercado del Alquiler de Viviendas, de 4 de junio de 2013, que modifica sustancialmente los artículos 4, 5, 7, 9 a 11, 13 a 20, 23 a 25, 27, 35 y 36 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos. Así como la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

También en 2013, se aprobó y entró en vigor la Ley 1/2013, de 14 de mayo, para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deudas y alquiler social, conocida como ley antidesahucios, con la finalidad de perfeccionar y reforzar el marco de protección a los deudores que, a causa de circunstancias excepcionales derivadas de la crisis económica, han visto alterada su situación económica o patrimonial y se han encontrado en una situación merecedora de protección.

Una de las medidas de esta Ley, es la de recoger la ya instaurada anteriormente, relativa a la suspensión inmediata y por un plazo de dos años de los desahucios de las familias que se encuentren en una situación de especial riesgo de exclusión. Al mismo tiempo, introduce ciertas mejoras en el mercado hipotecario y recoge diferentes modificaciones a la Ley de Enjuiciamiento Civil con el fin de garantizar que la ejecución hipotecaria se realiza de manera que los derechos e intereses del deudor hipotecario sean protegidos de manera adecuada y, en su conjunto, se agilice y flexibilice el procedimiento de ejecución. También se introducen determinadas mejoras en el procedimiento de subasta.

No obstante con ocasión de la modificación de la Ley de Enjuiciamiento Civil operada por la citada Ley 1/2013, tuvimos ocasión de advertir a quienes se encontraban en medio de un proceso de ejecución hipotecaria y se dirigieron a nosotros en demanda de ayuda que se había establecido un plazo preclusivo de un mes para entablar el incidente de oposición, basado en las nuevas causas introducidas a través de la reforma legal, en todos aquellos procedimientos judiciales que se encontrasen en trámite a su entrada en vigor.

Desde muchas instancias se planteó la situación de desprotección a la que se verían abocadas muchas personas por el transcurso de un plazo tan exiguo, en un momento además de muchos cambios normativos y jurisprudenciales. Esta situación motivó la inclusión de una advertencia a través de comunicado en nuestra web, con enlace a la información recogida por el Consejo General de la Abogacía alertando de tal posible indefensión.

Finalmente citamos que esta Ley introdujo asimismo la modificación del procedimiento ejecutivo a efectos de que, de oficio o a instancia de parte, el órgano judicial competente pueda apreciar la existencia de cláusulas abusivas en el título ejecutivo y, como consecuencia, decretar la improcedencia de la ejecución o, en su caso, su continuación sin aplicación de aquéllas consideradas abusivas, incorporando así la doctrina instaurada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en varias sentencias, siendo la inicial y más significativa la de 14 de marzo de 2013.

Ya en el ámbito autonómico hemos de remitirnos a la medida estrella que se adoptó para intentar evitar el drama de los desahucios a raíz de las ejecuciones hipotecarias, mediante la aprobación del Decreto Ley 6/2013, de 9 de abril, de la Junta de Andalucía, para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda, que entre otras, preveía la posibilidad de expropiación forzosa temporal del uso de viviendas en curso de ejecución hipotecaria, de hasta un máximo tres años, instadas por entidades financieras, o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos.

No obstante, esta medida solo se aplicaría a procedimientos de ejecución hipotecaria en curso y cuando el lanzamiento pudiera generar una situación de emergencia o exclusión social.

Este Decreto Ley fue recurrido por el Gobierno de la Nación ante el Tribunal Constitucional que procedió a la suspensión cautelar de su aplicación por un período de cinco meses. Al mismo le siguió la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda, que vino a recoger lo ya dispuesto y regulado por el Decreto-ley 6/2013, por cuanto en el trámite de convalidación de éste se acordó también su tramitación como ley por el procedimiento de urgencia, aunque con algunas modificaciones reintroducidas en el procedimiento legislativo, entre otras, contemplando a las personas avalistas de préstamos hipotecarios en riesgo de perder su vivienda y a las dadas de alta en la Seguridad Social en régimen de autónomos que, igualmente, ha sido recurrida por el Gobierno de la Nación ante el Tribunal Constitucional, en sus artículos 1.3 y nuevos artículos 25 y 53.1.a) de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, el cual ha sido admitido a trámite en fecha de 14 de Enero de 2014 y suspendida la aplicación de los preceptos impugnados.

Asimismo, se ha aprobado y publicado la Orden de 17 de octubre de 2013, por la que se regula el Programa de Intermediación en el Mercado del Alquiler de Viviendas y el Programa de Cesión de viviendas para el alquiler a Entes Públicos, se establecen las normas reguladoras para la concesión de pólizas de seguros que den cobertura a los contratos de arrendamiento que se concierten dentro de dichos programas y se efectúa su convocatoria.

Tras este apartado introductorio, debemos destacar las resoluciones dictadas por el Defensor del Pueblo Andaluz que no han obtenido la respuesta colaboradora de las Administraciones Públicas, a tenor del artículo 29.1 de la Ley del Defensor del Pueblo Andaluz:

- Resolución relativa al incumplimiento municipal de un Acuerdo suscrito en cuanto al abono de una cantidad indemnizatoria por el retraso en la entrega de una vivienda protegida en régimen de alquiler. **Queja 12/2198.**

- Resolución relativa al retraso en la resolución de una solicitud de ayuda autonómica para la adquisición de vivienda protegida por parte de la entonces Delegación Provincial de Obras Públicas y Vivienda. **Queja 11/5774, queja 11/5869, queja 12/1709 y queja 12/2174.**

- Resolución relativa a la necesidad de estudiar por parte de EMVISESA, como titular del inmueble arrendado, la posibilidad de regularizar la situación, en lo que concierne a las obligaciones económicas derivadas del contrato de arrendamiento, de una familia que vive en una situación de precariedad económica. **Queja 12/5564.**

Asimismo, merecen ser destacadas aquellas resoluciones que han tenido favorable acogida:

- **Queja 12/589.** Se formula Resolución ante el Ayuntamiento de Brenes a fin de que procediese a la recuperación de oficio de la vivienda, de la que había resultado adjudicataria la interesada, procediéndose tras este trámite a la adjudicación formal y material de dicha vivienda a la interesada.

- **Queja 12/3251 y queja 12/3701.** Se formula Resolución a la Delegación Territorial de Fomento, Vivienda, Turismo y Comercio de Sevilla, para que se adoptasen las medidas oportunas, con la finalidad de poder informar a las personas que estuviesen soportando un retraso en la tramitación de los expedientes de ayudas a la rehabilitación, del estado y situación de sus expedientes indicándoles, en los casos que así procediese, que la causa de que no se hubiese procedido al abono efectivo de la subvención, a la que tenían derecho, no era otra que la falta de liquidez de la Administración Autonómica.

- **Queja 12/4338.** Se formula Resolución a la Empresa Pública del Suelo de Andalucía (EPSA), con el propósito de que, con carácter general, impulsara una gestión eficaz del patrimonio público de vivienda asumiendo tanto la Administración titular de los inmuebles como los arrendatarios, las obligaciones derivadas de los contratos. Y, en particular, en cuanto al caso concreto que planteaba la interesada en queja, se flexibilizara el pago de la deuda que ésta mantenía con esa empresa pública, en concepto de rentas de alquiler y cuotas de comunidad.

- **Queja 12/4822, queja 12/6082, queja 12/6861 y queja 12/6863.** Se formula Resolución al Ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda para que aprobase una modificación presupuestaria para dotar a la empresa municipal de vivienda, de la liquidez suficiente para la devolución, a los compradores afectados, de las cantidades que dieron en concepto de provisión de fondos por la adquisición de sus viviendas protegidas.

- **Queja 12/5168.** Se formula Resolución a la Delegación Territorial de Fomento, Vivienda, Turismo y Comercio de Cádiz en relación a la improcedencia del reintegro de las ayudas, no percibidas, por el, en ese momento, propietario y solicitante de la descalificación de una vivienda protegida.

- **Queja 13/1381.** Se formula Resolución a la Consejería de Fomento y Vivienda, a fin de que ordenase la oportuna investigación con el propósito de conocer por qué algunas solicitudes de ayudas para propietarios que ceden sus casa en alquiler, habían sido preteridas pese a haberse presentado con antelación a otras que sí habían sido atendidas, proponiéndose las medidas necesarias para que estos hechos no volviesen a ocurrir.

Por otro lado, en este ejercicio se han incoado respecto de las materias tratadas en el presente Capítulo, las siguientes quejas de oficio:

- **Queja 13/806** dirigida al Ayuntamiento de Sevilla, y relativa al desahucio promovido por EMVISESA contra un inquilino por impago de la renta del alquiler, al proceder a adjudicar dicha vivienda a un precio muy inferior al que se estableció para el anterior inquilino, siendo cinco los menores afectados.

- **Queja 13/910** dirigida a la Delegación Territorial de Fomento, Vivienda, Turismo y Comercio de Sevilla y al Ayuntamiento de Sevilla, relativa a las circunstancias en las que, al parecer, se produjo la adjudicación de una promoción de viviendas protegidas situada en Sevilla.

- **Queja 13/1644** dirigida a la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía, relativa a las viviendas de protección oficial de un edificio situado en el municipio de Úbeda, que se encontraban terminadas y vacías desde hacía tres años.

- **Queja 13/5601** dirigida al Ayuntamiento de Ubrique, al tener conocimiento esta Institución, con ocasión de la tramitación de un expediente de queja distinto al mencionado, que los técnicos municipales habían determinado que las viviendas de titularidad municipal



no reunían las condiciones mínimas de habitabilidad, por lo que no podían ser objeto de adjudicación.

- **Queja 13/3795** dirigida al Ayuntamiento de Bollullos Par del Condado, relativa a la situación que afectaba a alrededor de 70 familias, en situación de desempleo, con escasos recursos y sin vivienda, que habían ocupado las viviendas vacías de una urbanización.

- **Queja 13/1381** dirigida a la Consejería de Fomento y Vivienda, relativa a las ayudas a propietarios de viviendas libres cedidas en alquiler a través de Agencias de Fomento homologadas por esa Consejería, dotadas con 6.000 euros.

- **Queja 13/573**, en la que se solicitó la colaboración del Consejo Andaluz de Administradores de Fincas por la deuda acumulada por las entidades financieras con las comunidades de propietarios al no asumir las cuotas que les correspondían para el sostenimiento de los gastos de la Comunidad.

- **Queja 13/203** dirigida al Ayuntamiento de Sevilla, relativa a la existencia de 8 viviendas sociales, de titularidad municipal, desocupadas en el barrio de Triana.

- **Queja 13/1832** dirigida al Ayuntamiento de Granada y a la entonces Empresa Pública del Suelo de Andalucía (hoy Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía), relativa a la dilación de más de diez años del proyecto de demolición y remodelación de la tercera fase de un barrio granadino, y de la exigencia a los vecinos por parte del citado Ayuntamiento, a someterse a la Inspección Técnica de Edificios.

## **2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.**

Pues bien, hecha la anterior referencia y continuando con la redacción de este Informe, debemos insistir en que, como en años anteriores, la crisis económica sigue teniendo especial reflejo en la mayoría de las quejas de vivienda que se han tramitado durante este año 2013. Nos encontramos con una población a la que, lamentablemente, cada vez se extiende más los efectos de la devastadora crisis que padecemos, el incremento del número de desempleados, la pérdida total o disminución de los ingresos..., todo ello repercute tanto en el pago de los préstamos hipotecarios, como en el de las rentas, y, por consiguiente, redundan en el incremento de las situaciones de desahucio.

Esta situación choca frontalmente con el déficit presupuestario que afecta a la Administración estatal, autonómica y local, que se ha traducido en la supresión o limitación de muchas ayudas económicas a la vivienda y en la paralización de la construcción de nuevas promociones de viviendas de protección pública.

El resultado ha sido desolador: Cada vez son más numerosos los ciudadanos y ciudadanas andaluces que gritan al ver que van a perder sus viviendas, como consecuencia de no recibir las ayudas a la vivienda que les habían sido reconocidas, fundamentalmente la ayuda estatal de subsidiación del préstamo hipotecario, que ha sido suprimida por el art. 35 del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, y que suponía una ayuda muy importante o más bien decisiva, a la hora de afrontar los gastos del crédito hipotecario contraído.

Asimismo, cada vez son más numerosas las situaciones en las que unidades familiares enteras, con menores a su cargo, en su mayoría, al haber sido desahuciados de sus viviendas, o siendo el desahucio inminente, demandan con urgencia una vivienda de

promoción pública en régimen de alquiler. No obstante, al ser la demanda muy superior a la oferta existente, lamentablemente no pueden atenderse todas las solicitudes.

Pero la realidad es que la problemática de necesidad de vivienda cada vez se agudiza más, si tenemos en cuenta que son muchas las familias demandantes de viviendas de promoción pública que se encuentran en una situación de riesgo de exclusión social, por lo que solicitan una vivienda de segunda adjudicación, con un alquiler social, viviendas éstas que en estos momentos son muy reducidas en número, ya que se encuentran en su totalidad ocupadas, de manera que éstas se van ofertando a medida que van quedando libres.

Tras esta breve introducción, nos proponemos dar cuenta de los temas que durante este año 2013 han generado más conflictividad, o que por su temática o por el número de personas afectadas merecen ser destacados: solicitud de vivienda de promoción pública en régimen de alquiler (en estos casos nos encontramos con muchas situaciones de ocupación ilegal de viviendas); retraso o denegación por falta de disponibilidad presupuestaria de las ayudas económicas para la adquisición de vivienda en régimen de compraventa o alquiler; retraso o denegación en el abono de las ayudas para la rehabilitación de viviendas; irregularidades en los procedimientos de adjudicación de vivienda de promoción pública; adjudicación de vivienda adaptada; permutas de vivienda, fundamentalmente por razones de salud o conflictividad social; deficiencias en viviendas de titularidad pública ocupadas en régimen de alquiler; viviendas de promoción pública deshabitadas; problemas de convivencia vecinal; solicitud de rebaja del alquiler; fraccionamiento de deudas por rentas de alquiler; desahucio por ocupación de vivienda sin título legítimo; vulneración de las condiciones pactadas para el ejercicio de la opción a compra; deudas de comunidad de propietarios generadas por el impago en que incurren las entidades financieras respecto a las cuotas correspondientes a los inmuebles de su titularidad.

Asimismo, incorporamos un nuevo epígrafe en este capítulo dedicado a dar cuenta de las actuaciones de esta Defensoría en las quejas relacionadas con la problemática que se plantea en los procedimientos de ejecución hipotecaria.

De entre los asuntos citados, por su interés, nos vamos a detener en el examen de los siguientes:

## **2. 1. Necesidad de Vivienda.**

Han sido muy numerosas las quejas recibidas durante este año 2013, en las que muchos ciudadanos y ciudadanas andaluces, ponían de manifiesto su necesidad de vivienda y por consiguiente, solicitaban que, con la urgencia que lamentablemente estas situaciones demandaban, se les adjudicase una vivienda de promoción pública en régimen de alquiler, al haber sido desahuciados de la que constituía su domicilio habitual, o ser inminente el desahucio o, ante la imposibilidad de hacer frente al pago de la renta, en los supuestos de tener un alquiler de renta libre.

Al respecto, resulta merecedor de ser señalada la especial sensibilidad demostrada por la Administración local y autonómica en el tratamiento de estos supuestos, si bien, como más adelante se verá en el análisis de las quejas, la demanda de vivienda supera con creces el número de viviendas disponibles.

Asimismo, hemos de decir que esta Institución comparte esta especial sensibilidad ante situaciones tan lamentables de falta de vivienda que afectan a los sectores más vulnerables de la población.

Pues bien, dado el elevado número de quejas que engloban este epígrafe, como ya hemos indicado, vamos a señalar, a título meramente enunciativo, algunas de estas quejas: **queja 13/515, queja 13/888, queja 13/1098, queja 13/1174, queja 13/1261, queja 13/1264, queja 13/1266, queja 13/1267, queja 13/1269, queja 13/3010, queja 13/3355, queja 13/1270, queja 13/1271, queja 13/1501, queja 13/1608, queja 13/2584, queja 13/2475, queja 13/2743, queja 13/3795, queja 13/4437, queja 13/5353, queja 13/5371, queja 13/5627, queja 13/5236.**

Para no dilatarlos en exceso en el relato de las quejas, y dado que todas ellas, con sus particularidades, tienen un mismo denominador común, cual es la necesidad de vivienda de promoción pública ante una situación económica precaria o muy precaria, vamos a detenernos en el análisis de las siguientes:

- **Queja 13/515.** En esta queja el interesado nos exponía que vivía con su esposa y sus tres hijos menores en un bar, y añadía que llevaba siete años esperando que se le adjudicase una vivienda de promoción pública en régimen de alquiler, sin que se haya atendido su petición, pese a que decía que su situación era conocida por los servicios sociales municipales. Por último insistía, en que las condiciones precarias en la que vivían estaban desaconsejadas para los menores, por lo que solicitaba la intervención de esta Defensoría.

La presente queja fue admitida a trámite, y a tal fin nos dirigimos al Ayuntamiento de Dos Hermanas. De la información que nos fue remitida por dicha Corporación local, merece ser destacado lo siguiente:

*“Teniendo en cuenta la situación expuesta anteriormente y las dificultades que la pareja va a tener para poder acceder frente al pago de una vivienda de renta libre o a un alquiler debido a la escasez de recursos económicos, la inestabilidad laboral y escasa formación, serán candidatos para la adjudicación de una vivienda de promoción pública municipal”.*

En consecuencia, debiendo considerar que el asunto que afectaba a los interesados en la queja se encontraba en vías de solución, acordamos dar por concluidas provisionalmente nuestras actuaciones en la misma.

- **Queja 13/888.** En esta queja la interesada exponía que en el año 1994 fue beneficiaria de una vivienda de promoción pública, en Málaga, donde vivió hasta 2005, fecha ésta en la que se vio obligada a trasladarse temporalmente junto con sus hijos, al domicilio de sus padres, debido a la situación de conflicto que mantenía con un familiar que vivía muy cerca, y quien incluso le llegó a sacar un arma. De manera que la situación, según decía, devino insostenible, llegando a sentir miedo por su integridad y la de su familia.

Manifestaba la interesada que cuando quiso volver a su casa se encontró con la sorpresa de que había otros inquilinos. En consecuencia, se vio obligada a alquilar una vivienda, en la que habitaba junto a sus tres hijos y sus dos nietos y por la que pagaba una renta de 350 euros, siendo la ayuda familiar, en cuantía de 426 euros, la única fuente de ingreso de la unidad familiar.

Contaba la interesada, que en tres meses finalizaba el período por el que le había sido reconocida la ayuda familiar, por lo que llegado este momento, y dado que todos los miembros de su unidad familiar se encontraban desempleados, se verían en la calle, sin ningún tipo de ingresos ni ayuda. Había solicitado una vivienda de segunda ocupación, si bien solo le asignaron un punto del baremo, por cuanto que tuvieron en cuenta la adjudicación de la vivienda que tuvo lugar en 1994.

Por último, decía la interesada, que siendo su objetivo acceder a una vivienda de segunda ocupación, solicitó de la entonces Empresa Pública del Suelo de Andalucía, que le facilitasen un certificado de renuncia de la vivienda que le había sido adjudicada, recibiendo una negativa como respuesta, debido a que mantenía una deuda con dicha empresa pública, por rentas de alquiler, en cuantía de 5.000 euros.

Esta queja se admitió a trámite, solicitando esta Institución el preceptivo informe del Instituto Municipal de la Vivienda de Málaga y de la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía.

Así, coincidiendo con la fecha de redacción de este informe, han tenido entrada en esta Defensoría los informes solicitados a los citados organismos, por lo que en estos momentos se encuentran en fase de estudio y valoración.

No obstante, podemos avanzar sus aspectos más destacados:

Por parte del Instituto Municipal de la Vivienda de Málaga se nos informa de lo siguiente:

*“Que en 2008, la interesada presentó solicitud de Segunda Ocupación, resultando excluida debido a constar como adjudicataria de una vivienda protegida. Dicho procedimiento de adjudicación ha quedado derogado.*

*Que en abril de 2013 fue atendida por este Instituto y la Sra. ... manifestó tener unos ingresos de 1.100 €/ mes (talleres de empleo del IMFE - Instituto Municipal de la Formación y Empleo). así como su hijo 426 € mes de una ayuda familiar, y estar al día del pago de la renta de alquiler por su vivienda por importe de renta mensual por 450 €/mes.*

*Dada la información aportada por la interesada se le instó que se inscribiera en el Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda, en su caso al cupo RIE (Riesgo de Exclusión Social), previo informe favorable de los Servicios Sociales Comunitarios”.*

Y, por parte de la Agencia de la Vivienda y Rehabilitación de Andalucía se nos indica que:

*“La Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (antes EPSA) es titular desde el 15 de junio de 2007 del grupo en el que se encuentra la vivienda de referencia, cuya titular en régimen de arrendamiento es la interesada, en virtud de contrato suscrito el 1 de mayo de 1995. En el expediente de dicha vivienda figura escrito de la interesada con entrada el 17 de noviembre de 2006 en el Registro General de la Delegación Provincial de la entonces Consejería de Obras Públicas y Transportes en Málaga, en el que manifiesta su deseo de renunciar a la vivienda y expone la imposibilidad de entregar las llaves de la*

*misma al encontrarse ocupada por terceras personas, sin dejar constancia de las circunstancias en las que se produjo dicha ocupación.*

*En contestación al mencionado escrito, la Delegación Provincial de Málaga remitió respuesta a la interesada el 21 de diciembre de 2006, informándole que para tramitar la renuncia solicitada debería entregar las llaves de la vivienda. No consta la notificación de dicho escrito de respuesta, ni que la Sra. ... llegase a formalizar la renuncia a la vivienda.*

*Ya formalizada la cesión a AVRA de la promoción en la que se encuentra dicha vivienda, el 7 de febrero de 2008 la interesada compareció personalmente en la Gerencia Provincial de esta agencia en Málaga según consta en hoja de visita, para manifestar su intención de renunciar a la vivienda y entregar las llaves de la misma. Al efecto, y dado que una de las obligaciones principales del arrendatario es la de pagar la renta mensual de su vivienda, se le informó del importe pendiente de pago en concepto de alquiler devengado y no satisfecho. Teniendo en consideración que la interesada manifestó por primera vez su intención de renunciar a la vivienda con fecha 17 de noviembre de 2006, se comprobó que la deuda generada en concepto de impago de alquiler en el periodo comprendido entre la firma del contrato de arrendamiento y dicha fecha ascendía a 3.534,41 euros, a razón de recibos mensuales de 27,83 euros, lo que supone un total de 127 mensualidades impagadas del total de 139 recibos girados desde la firma del contrato hasta la fecha en la que por primera vez manifestó su deseo de renunciar a la vivienda. No hay constancia de que tras esa visita a la Gerencia de AVRA en Málaga, la interesada llegase a formalizar finalmente la renuncia a la vivienda.*

*La deuda generada por impago de la renta de dicha vivienda desde la firma del contrato de arrendamiento hasta el día de hoy asciende a 6,096,04 euros.*

*Puede concluirse que la Sra. ... si bien ha manifestado anteriormente su voluntad de renunciar a la vivienda, nunca llegó a formalizar dicha renuncia. Con el objeto de ofrecerle la posibilidad de proceder a dicha formalización ha comparecido en la Gerencia Provincial de AVRA en Málaga el 28 de octubre de 2013 y ha procedido finalmente a renunciar a la vivienda que tenía adjudicada y al reconocimiento de su deuda. A la vista de dicha renuncia se ha procedido a extinguir el contrato de arrendamiento a través de la correspondiente diligencia administrativa y a tramitar la baja de la inquilina en nuestras aplicaciones informáticas”.*

- **Queja 13/1098.** En esta queja la interesada exponía que desde el año 2009, en el que la situación económica que afectaba a su unidad familiar devino insostenible, se tuvieron que trasladar a Madrid, con sus dos hijos menores, siendo acogidos por una ONG. Posteriormente, explicaba, se trasladaron a las ciudades de Málaga y Tenerife, buscando una estabilidad para sus hijos, si bien nunca y pese a que lo habían solicitado en multitud de ocasiones, habían recibido una ayuda pública para poder acceder a una vivienda.

Exponía la interesada, que en esos momentos habían sido acogidos en el domicilio de un familiar, en un municipio sevillano, quien les había cedido el dormitorio de su hija, en el que dormía toda la familia.

Con posterioridad a la presentación de su queja ante esta Institución, la interesada nos remitió un nuevo escrito con la intención de aportar más datos sobre su situación y manifestaba lo siguiente:

*“El pasado 14 del presente mes de marzo por la mañana, se personó en la casa del familiar donde estamos acogidos, una asistente social que estuvo viendo en las condiciones que vivimos aquí, donde dormimos y como hacemos cada día para sobrevivir. Nos dijo que mandaría otro informe a los responsables del Ayuntamiento.*

*Al día siguiente, recibimos una llamada de quien dijo ser la secretaria del responsable de viviendas del Ayuntamiento.*

*Aunque fueron muchas las cosas que nos dijo, una de ellas era que había una vivienda en proceso judicial y que el próximo mes de Junio si no había ningún otro problema, podrían disponer de la llave, que esa vivienda iba a ser asignada a mi familia. Una vivienda de dos habitaciones. También nos dijo que mientras, si alguna vivienda de tres dormitorios se quedara vacía, ya que en breve seríamos familia numerosa, automáticamente pasaría a ser nuestra. Que estábamos los primeros en la lista de adjudicación. Sólo nos quedamos con su palabra, no hay papel ni escrito.*

*Ese mismo día que recibimos la noticia me puse de parto. Se adelantó dos semanas. Así que ya tenemos aquí al nuevo miembro de la familia. También está durmiendo en el cuarto con nosotros. Como no cabe una cuna, Cáritas nos ha conseguido un moisés que es más pequeño”.*

Tras iniciar esta Institución la oportuna investigación, en aras a conocer la realidad de problema y poder aportar soluciones al mismo, nos dirigimos en petición de informe al Ayuntamiento de La Rinconada y a la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía.

Pues bien, acogimos con satisfacción la información que nos fue proporcionada por el mentado Ayuntamiento, de la que merecen ser destacados los siguientes aspectos:

*“Que en fecha 19 de junio de 2013 la Sociedad Municipal, Soderin Veintiuno Desarrollo y Vivienda SAU, ha suscrito con D<sup>a</sup>. ..., contrato de arrendamiento sobre la Vivienda de promoción pública de tres dormitorios, sita en la calle ..., por la que la arrendataria abona la renta mensual de 80,19 Euros, habiéndose solventado su problema de necesidad de vivienda”.*

Pudiéndose deducir que, el problema de necesidad de vivienda que motivó la queja de la interesada ante esta Institución, se encontraba solucionado, acordamos el archivo de las actuaciones en la queja.

- **Queja 13/1608.** En su escrito inicial la interesada exponía que habitaba en una vivienda de alquiler con su nieta de 8 años de edad, que estaba a su cargo, si bien iba a ser desahuciada de su domicilio, dado que al parecer el nuevo propietario del inmueble, una promotora, iba a proceder a su demolición, ante la situación de ruina en la que se encontraba el edificio.

Manifestaba que se encontraba desempleada, y que los escasos ingresos de que disponía, únicamente le permitían acceder a un alquiler en cuantía de 200 a 300 euros,

que se encontraba inscrita en el Registro de Demandantes de Vivienda Protegida, por lo que estaba en posesión de los requisitos que se exigen para acceder a una vivienda de esta naturaleza, en régimen de alquiler.

Además, explicaba que se encontraba afectada por una discapacidad del 34%, e insistía en la necesidad de que se garantizaran los derechos de su nieta.

La presente queja fue admitida a trámite ante el Ayuntamiento de Torremolinos, fundamentalmente por razones de índole humanitaria, como viene ocurriendo en la mayoría de las quejas sobre necesidad de vivienda, y de manera especial, en aras a garantizar la protección de los derechos de la menor afectada.

Pues bien, recibido el informe del Ayuntamiento de Torremolinos, en el mismo se manifestaba la imposibilidad material de atender la solicitud de vivienda de la interesada, al carecer en esos momentos de viviendas disponibles.

Asimismo, se nos adjuntaba copia del informe social de la interesada, del que merecen ser destacados los siguientes aspectos:

*“El principal problema que presenta esta señora es su enfermedad, que le impide realizar su trabajo habitual. Subsiste con ayudas económicas del INEM, en la actualidad cobra la Renta Activa de Inserción (426€), y de ayudas o subvenciones de la administración local.*

*En la visita a domicilio se aprecia un piso pequeño de unos 40 metros cuadrados. Con un dormitorio con armario sin puertas muy deteriorado y que el propietario se ha negado a arreglar; cocina muy pequeña con muebles muy viejos, cuarto de baño pequeño con bañera en el que no funciona el lavabo ya que pierde agua. Toda la vivienda está deteriorada por el paso del tiempo y se aprecia que hace mucho no se atiende a las tareas de mantenimiento, el propietario se niega a realizarlas. Existe un fuerte olor a humedad aunque en los techos no se aprecian marcas de agua.*

*En ningún caso la vivienda está en proceso de demolición. Lo que cuenta la interesada es que lleva sin pagar el alquiler desde mayo del año 2012, y que su propietario quiere vender o alquilar la vivienda a otra persona.*

*Aparece en el padrón municipal de habitantes sola, a veces duerme con ella su nieta al trabajar su madre.*

*Desde estos Servicios Sociales, se ha conseguido para esta familia plaza subvencionada de comedor escolar y ayudas para la alimentación. Se ofreció asesoramiento para solicitar el reconocimiento de la discapacidad que padece (34%) y se solicitó la Pensión de Invalidez al I.N.S.S. en el año 2010 que fue denegada. En la actualidad la interesada está en trámite de solicitar la jubilación anticipada en España y en su país natal y también la revisión del grado de minusvalía.*

*Como conclusión, podemos decir que presenta un problema de falta de entendimiento con sus familiares más que un problema económico, porque todas las personas cercanas a ella tienen vivienda y contrato de trabajo estable”.*

Tras examinar con detenimiento la información recibida, pudimos concluir que, si bien las condiciones en las que se encuentra el inmueble que constituye el domicilio de la interesada, son mejorables, lo cierto es que no podíamos calificar su situación de límite por cuanto que contaba con tres hijas, todas ellas con trabajo, y vivienda propia.

De otra parte su nieta, cuya situación preocupaba sobremanera a esta Institución, por formar parte de un colectivo merecedor de especial protección, según había podido comprobar los servicios sociales, no convivía con su abuela, sino que en ocasiones, y por razones del horario laboral de su madre, dormía en su domicilio.

Asimismo, pudimos comprobar que la interesada estaba siendo atendida por los servicios sociales, en aras a garantizarle una estabilidad económica y mejor calidad de vida, en la medida en que las circunstancias lo permitiesen.

Por último, observamos que la interesada se encontraba inscrita en el Registro de Demandantes de Vivienda Protegida, por lo que tan pronto como existiesen viviendas vacantes y en atención al puesto que ocupase en dicho registro, resultará adjudicataria de una vivienda de promoción pública.

En consecuencia con cuanto antecede, procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones en la queja, al no apreciarse la existencia de irregularidad imputable al Ayuntamiento afectado, en relación con los hechos que la motivaban.

- **Queja 13/2584.** En esta queja la interesada exponía que era mujer separada, que había sufrido malos tratos y vivía con sus dos hijas menores de edad. No obstante, añadía que no tenía vivienda y que vivía de la caridad de su familia.

Declaraba que llevaba diez años esperando a que, como se le había prometido por los asistentes sociales que se habían encargado de su caso, se le adjudicara una vivienda de promoción pública, si abandonaba la que venía ocupando ilegalmente, lo cual hizo.

En la tramitación de la citada queja, y en un primer momento, se solicitó informe de los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Córdoba.

Dicho Servicio informó a esta Defensoría que, en octubre de 2009 remitieron a la entonces Delegación Provincial de Obras Públicas informe social valorando y proponiendo, con la máxima prioridad, la adjudicación de una vivienda a la interesada, dada la urgencia de garantizar la integridad de los menores afectados por el problema de la vivienda.

A la vista de la información recibida, se acordó solicitar informe a la Delegación Provincial de la entonces Consejería de Obras Públicas, en Córdoba y, a VIMCORSА.

La Delegación Provincial nos comunicó que había dado traslado a EPSA de la situación de la interesada, y VIMCORSА, manifestaba en su informe que se había requerido a la interesada al objeto de que formalizara su inscripción en el Registro Público de Demandantes de Vivienda Protegida, por ser éste requisito necesario, para poder adjudicarle una vivienda.

Finalmente, y en la consideración de que se estaban realizando las actuaciones necesarias en aras a poder adjudicar una vivienda a la interesada, en virtud de Resolución de esta Defensoría se acordó decretar el archivo de las actuaciones en la queja.



No obstante, unos meses después, la interesada se volvió a dirigir a esta Institución y exponía que, habiéndose encontrado en la calle y no habiendo recibido ayuda de los organismos públicos a los que se había dirigido, se encontraba acogida en el albergue municipal con sus dos hijas menores, de 14 y 8 años de edad.

Manifestaba la interesada que reunía todos los requisitos para ser beneficiaria de una vivienda de promoción pública en régimen de alquiler:

*“- está inscrita en el Registro de Demandantes de Vivienda Protegida.*

*- en ella concurren circunstancias de urgencia, constatadas por los servicios sociales.*

*- es víctima de violencia de género.*

*- su familia se encuentra en riesgo de exclusión social.*

*- existen menores afectados.”*

Por último insistía la interesada en la necesidad de que, con la urgencia que demandaba su situación, se le adjudicase una vivienda de promoción pública, fundamentalmente para garantizar la estabilidad emocional de sus hijas.

Tras examinar con detenimiento la situación que afectaba a la interesada, pudimos llegar a las siguientes conclusiones:

- De los antecedentes expuestos se deducía que la interesada se encontraba en una situación de exclusión social, habiendo tenido que ser alojada provisionalmente en un albergue, espacio éste, que no parecía ser el más idóneo para el desarrollo de la vida de dos personas menores.

- Pero es que, además, resultaba llamativo que en el año 2009 los servicios sociales del Ayuntamiento de Córdoba elaboraran el correspondiente informe social, proponiendo con la máxima prioridad, la adjudicación de una vivienda a la interesada, dada la urgencia de garantizar la integridad de los menores afectados por el problema de la vivienda, y sin embargo, cuatro años después, no hubiese sido posible satisfacer su necesidad de vivienda.

- En este sentido, procedía poner de manifiesto que junto al excesivo tiempo transcurrido sin que ninguno de los organismos competentes hubiese satisfecho la necesidad de vivienda de la interesada, no podíamos obviar que, ciertamente, en la misma concurrían todos y cada uno de los requisitos que se exigían para ser beneficiaria de una vivienda de promoción pública en régimen de alquiler con carácter prioritario:

*«- unidad familiar monoparental con dos hijos menores.*

*- carencia de medios económicos para subsistir.*

*- situación de desempleo del cabeza de familia.*

*- víctima de violencia de género.”*

En consecuencia, y de conformidad con la legislación vigente en materia de vivienda que ampara a la interesada, procedimos, de acuerdo con lo establecido en el

artículo 29, apartado 1, de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre del Defensor del Pueblo Andaluz, a formular a VIMCORSA (Viviendas Municipales de Córdoba) la siguiente Resolución

**Recomendación:** Que sin más demoras se lleven a cabo las actuaciones que resulten necesarias, en aras a satisfacer la necesidad de vivienda que tiene acreditada la interesada.

En respuesta a nuestra Resolución, VIMCORSA se pronunció en los siguientes términos:

*“Dicha señora ha resultado adjudicataria de una vivienda de segunda ocupación, propiedad de la Comunidad Autónoma, en régimen de alquiler, en la sesión celebrada por la Comisión Técnica de Adjudicación de Vivienda de Protección Oficial de Promoción Pública de la Junta de Andalucía, el pasado día 4 de octubre del presente año, y que las llaves de la misma le fueron entregadas el día 11 del mismo mes”.*

A la vista de la información recibida, hubimos de concluir, con gran satisfacción, que nuestra Resolución había sido aceptada en sus justos términos, y por consiguiente la necesidad de vivienda que planteaba la interesada, había quedado satisfecha.

- **Queja 13/2475.** En esta queja la interesada exponía que formaba parte de una familia monoparental con hijos a cargo y víctima de violencia de género. Asimismo exponía que tenía solicitada una vivienda de promoción pública a EMVISESA desde hacía un año, sin que se hubiese estimado su solicitud. Manifestaba que se encontraba inscrita en el Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida de EMVISESA, contando además con el Informe Baremo que se le había realizado desde los Servicios Sociales Comunitarios.

Tras solicitar en el trámite de la queja, el preceptivo informe del Ayuntamiento de Sevilla, desde el citado organismo se nos comunicó lo siguiente:

*“Con fecha de 16 de abril de 2013, a la familia se le ofrece la primera vivienda vacante, dependiente de EMVISESA. La interesada renuncia a la misma porque el coste mensual del alquiler le suponía un gasto mayor a lo que estaba pagando en ese momento y suponía, además, este coste casi el 75% de sus ingresos.*

*Con fecha de 29 de mayo de 2013 la familia es informada para una nueva vivienda vacante, ésta dependiente de EPSA, en la zona de los Bermejales. La familia acepta la vivienda, al conocer que puede asumir el coste de la misma (menos del 25 % de sus ingresos actuales).*

*Residiendo la familia en dicha vivienda desde el día de su adjudicación (29 Mayo 2013)”.*

Dado que de la respuesta recibida podíamos concluir que, una vez más se había satisfecho la necesidad de vivienda que planteaba esta ciudadana, acordamos dar por concluidas nuestras actuaciones en este expediente de queja.

- **Queja 13/2743.** En esta queja los interesados exponían que eran una pareja de 20 y 21 años de edad, con una niña de tres años, sin vivienda y sin empleo. Explicaban que

ambos pertenecían a familias desestructuradas, que nos les prestaban la más mínima ayuda, ni acogida. Desde hacía aproximadamente un mes, habían sido alojados en una casa de acogida municipal, si bien, decían, que era limitado el tiempo en el que podían permanecer allí.

Finalmente, manifestaban que hacía mucho tiempo que habían solicitado una vivienda de promoción pública en régimen de alquiler a VIMCORSA, sin que se hubiese atendido su petición.

Pues bien, en relación con la demanda de vivienda de los interesados, VIMCORSA se posicionaba en los siguientes términos:

*“Desde Vimcorsa ya se han hecho las comunicaciones oportunas a fin de que la situación de esta familia sea valorada y por tanto destinataria de una vivienda social a través de la comisión calificadora correspondiente”.*

En consecuencia con la información que nos había sido facilitada desde VIMCORSA, y pudiendo concluir que el asunto que motivó la queja de los interesados ante esta Institución, se encontraba en vías de solución, acordamos decretar el archivo provisional de nuestras actuaciones.

- **Queja 13/3795.** Esta queja se promovió de oficio por esta Institución -como ya se ha comentado en la dación de cuenta de las actuaciones promovidas de oficio por esta Defensoría en este ejercicio 2013- al tener conocimiento a través de una noticia de prensa, que alrededor de 70 familias -aproximadamente 400 personas entre adultos y niños- en situación de desempleo, con escasos recursos y sin vivienda, habían ocupado las viviendas vacías de una urbanización de un municipio de Huelva, a la vez que reclamaban que se les permitiese poder habitar las mismas mediante el establecimiento de un alquiler social.

Explicaba la noticia, que se trataba de una urbanización que pertenecía a una constructora que había sido declarada en quiebra, encontrándose las viviendas totalmente terminadas desde hacía dos años, y habiendo sido las mismas objeto de robos y pillajes.

Según habían explicado los ocupantes de dichas viviendas al medio periodístico, *“están contribuyendo al mantenimiento de unas viviendas a las que habían arrancado puertas, inodoros y cables. Además, han adecentado las calles de la urbanización, de cuya limpieza se encargan”.*

Finalmente, insistían los ocupantes en su solicitud en que se les permitiese permanecer en dichas viviendas, a cambio del pago de una renta que consideraban que habría de calcularse en función de sus capacidades económicas.

En el curso de nuestra investigación solicitamos del Ayuntamiento de Bollullos Par del Condado la emisión del preceptivo informe, que nos permitiese valorar la situación de los afectados, para lo que le solicitamos un pronunciamiento expreso sobre las siguientes cuestiones puntuales:

*“- Deberá informarnos sobre quien ostenta en estos momentos la titularidad de las viviendas ocupadas.*

*- Así mismo deberá informarnos si ese Ayuntamiento ha realizado alguna gestión en aras a buscar una solución al problema de vivienda que afecta a las familias que han ocupado las viviendas que señala el artículo periodístico.*

*- Por último solicitamos nos aporte cualquier información de que disponga sobre este asunto y que nos pueda ayudar en nuestra investigación”.*

La copiosa documentación que nos ha sido remitida por el Ayuntamiento afectado, que podemos avanzar, describe las actuaciones realizadas en aras a garantizar la seguridad y evitar la alarma social creada por la ocupación de los inmuebles, más que para dar una solución al grave problema de vivienda que afecta a las familias que han ocupado los mismos sin título legal, se encuentra en estos momentos en fase de estudio y valoración, en aras a poder acordar la actuación o actuaciones que procedan con el ánimo de tratar de buscar una solución al problema de vivienda de estas familias.

- **Queja 13/4437.** En esta queja, la interesada exponía que tenía tres hijos, de ellos, una hija que padecía discapacidad y, que necesitaba una vivienda, ya que le habían notificado que tenía que dejar la que ocupaba en alquiler, además, añadía que la misma se encontraba en muy mal estado de conservación, motivo por el que había tenido que trasladarse a casa de su hijo.

Manifestaba que había acudido a la Unidad de Trabajo Social, desde donde le indicaron, según sus propias manifestaciones, que no la podían ayudar ya que debía contar con una nómina.

A la vista de las condiciones de precariedad que nos trasladaba, procedimos a la admisión a trámite de su queja y, en consecuencia, solicitamos el preceptivo informe del Ayuntamiento de Alcalá del Río, a fin de que nos comunicara si hubiese disponible vivienda protegida, de primera o segunda ocupación que poder adjudicarle a la interesada, siempre que reuniese los requisitos exigidos, conforme al procedimiento establecido y no hubiera otros solicitantes con mejor derecho.

Por otra parte, rogamos del citado organismo, nos trasladase cualesquiera otras posibles soluciones a la necesidad de vivienda que manifestaba la compareciente, como pudiera ser ayuda de emergencia para el pago transitorio de un alquiler u otras ayudas o recursos públicos a los que pudiera acceder dada su situación.

En respuesta a nuestra solicitud de información, el Ayuntamiento nos trasladaba lo siguiente:

*“D<sup>a</sup>. ... es usuaria de Servicios Sociales, presenta problemática social y económica. Desde el Programa de Familia se viene trabajando desde el año 2000.*

*Referente a la vivienda que demanda, le informamos que el Ayuntamiento carece de vivienda de carácter social, así mismo le informamos que en cuatro ocasiones se le ha tramitado y gestionado ayudas económicas de emergencia para alquiler de vivienda.*

*En la actualidad los Servicios Sociales Comunitarios tienen constancia que han alquilado una vivienda en la calle ... de la localidad por importe de 400€ según manifiesta.*

*Esta familia ha sido y es atendida por los Servicios Sociales Comunitarios”.*

Tras examinar la información recibida, pudimos observar que efectivamente desde el año 2001 hasta el momento, los servicios sociales estaban interviniendo con la interesada y su familia en aras a tratar de solventar en la medida de lo posible los graves problemas de vivienda, económicos, y familiares. Y a estos fines, se le había tramitado a Diputación, en varias ocasiones, la ayuda de emergencia para la familia, en cuantías de 900, y 2250 euros, la ayuda de emergencia municipal de 435 euros, la ayuda del cheque Caixa, tramitación del salario social, pagos de suministros de luz y agua, ayuda de alimentos...

No obstante, en cuanto al problema de vivienda con el que contaba la interesada, desde el Ayuntamiento de Alcalá del Río se nos informó que carecían de viviendas de carácter social, si bien los servicios sociales comunitarios tenían constancia de que la interesada había alquilado una vivienda en la localidad.

En efecto, de confirmarse este extremo, podríamos considerar solucionado el problema de vivienda que planteaba la interesada en su queja, y que motivó la intervención de esta Defensoría.

Por consiguiente, en aras a poder adoptar una resolución definitiva en la presente queja con las debidas garantías, hemos dado traslado a la interesada de la información recibida, a fin de que, en su caso, ratifique la misma, estándose a la espera de recibir su respuesta.

- **Queja 13/3010.** La interesada en esta queja nos exponía que era soltera, tenía una hija de cuatro años a su cargo, y se encontraba desempleada. Contaba que en el mes de septiembre de 2010, no teniendo un techo donde poder vivir con su hija se vio obligada a ocupar una vivienda, que se encontraba vacía de enseres y ocupantes, de titularidad de la antigua EPSA, si bien fue desalojada de la misma, a instancias de la citada empresa pública.

Posteriormente nos relata que, tras tener conocimiento que la persona a la que se le había adjudicado la vivienda que ella había ocupado sin título legal, había entregado las llaves a EPSA, quedando ésta nuevamente vacía, volvió a ocupar dicha vivienda, en la que habitaba hacía casi dos años junto a su hija de cinco años, su hermana y el hijo de ésta, de seis años.

No obstante, manifestaba la interesada que, nuevamente, EPSA había promovido un expediente de desahucio contra ella, por lo que en poco tiempo se encontraría en la calle. Por último, la compareciente nos trasladaba el ruego de que se le permitiese permanecer en dicha vivienda, hasta que pudiera solucionar su problema, comprometiéndose al pago de una renta de alquiler que se adaptara a su capacidad económica.

La presente queja se admitió a trámite por razones humanitarias, y por la existencia de menores afectados, si bien se trasladó a la interesada la posición que mantenía esta Institución en relación con la ocupación ilegal de viviendas de titularidad pública, situaciones éstas que no debíamos ni podíamos amparar.

Así, para conocer la realidad del problema y las posibles vías de solución al mismo, nos dirigimos a la antigua EPSA, a quien solicitamos información específica sobre los siguientes extremos:

*“- Si existe alguna posibilidad de que se le pueda adjudicar a la interesada una vivienda de alquiler social.*

- Si ello no fuera posible, con la inmediatez que al parecer el caso demanda, solicitamos conocer si resultaría posible que la interesada y su familia pudieran permanecer en la vivienda que actualmente ocupan, mediante el establecimiento de un alquiler, hasta tanto en cuanto se pueda solventar su necesidad de vivienda, mediante el procedimiento legalmente establecido, o se le pueda albergar en algún sitio hasta tanto en cuanto dicha adjudicación resulte posible. Evitándose de esta forma que dicha familia y especialmente los menores afectados duerman en la calle.

- Por último deberá informarnos si se ha producido la intervención de los Servicios sociales en aras a constatar la necesidad de vivienda”.

Pues bien, recibido el informe emitido por la Agencia Pública de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (antigua EPSA), del mismo merecen ser destacados los siguientes aspectos:

*“La Agencia de Vivienda y Rehabilitación, conocedora de la situación en que se encuentra esta familia, sensible a su comportamiento y en base también a la valoración favorable que sobre dichas personas realizan sus vecinos, ha decidido permitir que la Sra. ... y sus familiares sigan ocupando la vivienda de la calle ..., con carácter provisional, hasta que se le pueda adjudicar otra vivienda que quede vacante y se adecue a las características y necesidades de esta unidad familiar, para lo cual los técnicos y trabajadores sociales de AVRA están en contacto con los servicios sociales del Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra. Cuando eso ocurra se procederá a la regularización de esta unidad familiar, a propuesta del Registro Municipal de Demandantes de Vivienda protegida, que tiene la competencia para ello en base al Reglamento que regula el funcionamiento de dichos Registros. Asimismo, le recuerdo que son los Servicios Sociales de los ayuntamientos los competentes para valorar la situación de las familias que residen en el municipio de referencia, por su cercanía a la población. Dichos servicios cuentan, no obstante, con la colaboración y el apoyo de los trabajadores sociales AVRA para el seguimiento e intervención con las familias, a fin de poder atender las necesidades habitacionales, haciendo compatible el derecho a una vivienda pública con la obligación de acceder a la misma respetando los principios de igualdad y transparencia.*

*Para poder permanecer de forma provisional en la vivienda que ahora ocupa, la familia de la Sra. ... ha asumido compromisos, cuyo grado de cumplimiento se revisará periódicamente, tales como formalizar la inscripción en el Registro Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida, así como el abono de la cuota de comunidad que se corresponde con la vivienda ocupada”.*

La información recibida nos permitió concluir que el problema de vivienda de la interesada, transitoriamente, había quedado solucionado, debiendo destacar la especial sensibilidad demostrada en este caso por la Agencia Pública de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía, en el tratamiento dispensado a esta familia.

- **Queja 13/3355.** Esta queja plantea una problemática similar a la comentada en la queja anteriormente citada. Así, la interesada manifestaba que tras haber sido desahuciada de su vivienda, con sus tres hijos de 14, 12 y 8 años, y haber tenido que vivir en la calle, se había visto obligada a ocupar una vivienda de titularidad de la entonces EPSA.

No obstante, al igual que ocurriera en el supuesto planteado en la queja 13/3010, EPSA había iniciado acciones legales contra ella, por lo que en breve iba a ser desahuciada nuevamente.

En efecto, la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía demostrando nuevamente su sensibilidad en el tratamiento de situaciones como la descrita, se posiciona en los siguientes términos:

*“A raíz de la orden dada por el Juzgado de Instrucción n° ... el pasado 4 de Noviembre del presente año, ordenando el desalojo de D<sup>a</sup>. ... de la vivienda que ocupaba, ésta decidió abandonarla voluntariamente antes de la ejecución de dicha orden, solicitando a cambio que se le facilite el acceso a una vivienda cuando sea posible.*

*A partir del desalojo voluntario de la vivienda por parte de D<sup>a</sup>. ..., esta agencia pública, sensible a las circunstancias que rodean a esta unidad familiar, está valorando una propuesta de realojo temporal en alguna vivienda propiedad de AVRA fuera del Polígono Sur”.*

De la información recibida cabía concluir que el asunto planteado se encontraba en vías de solución, lo que nos permitió decretar el archivo provisional de las actuaciones en la queja.

- **Queja 13/5236.** En esta queja la interesada exponía que en virtud de contrato fechado el año 2005 le fue cedida en régimen de arrendamiento una vivienda de promoción pública, perteneciente al parque público de EMVISESA, por la que se fijó una renta mensual en cuantía de 146,38 euros.

Exponía la interesada que, como consecuencia de la crisis económica, y la falta de ingresos en su unidad familiar, contrajeron una deuda con EMVISESA por impago de la renta, que ascendía a la suma de 2.000 euros aproximadamente.

No pudiendo hacer frente al alquiler, contaba que tuvieron que abandonar la vivienda, si bien, decía que, con posterioridad se vieron obligados a ocupar dicha vivienda de forma irregular, toda vez que carecían de un techo donde cobijarse y tenían 4 hijos menores a su cargo.

Finalmente, nos explicaba la compareciente que dada la mejora que había experimentado su economía, en varias ocasiones se habían dirigido a EMVISESA, participándole su nueva situación económica, y solicitando de dicha empresa municipal, la reanudación de su contrato de arrendamiento, comprometiéndose a pagar mensualmente el importe íntegro de la renta y de la deuda pendiente, fraccionada en cuotas mensuales. Y añadía que su solicitud no había recibido respuesta en sentido alguno.

Admitida a trámite la queja se solicitó el preceptivo informe de Ayuntamiento de Sevilla.

Dicho informe se encuentra en estos momentos en fase de valoración, si bien podemos avanzar la negativa manifestada por EMVISESA a aceptar la propuesta de la interesada, habiendo procedido a iniciar acciones penales para recuperar la posesión de la vivienda ocupada de forma irregular por la interesada.

## 2. 2. Procedimiento de adjudicación de viviendas.

Para ilustrar este apartado sirvan de ejemplo la **queja 12/806**, la **queja 12/6012** y la **queja 13/5692**.

- **Queja 12/806**. Esta queja se inició de oficio por esta Defensoría al tener conocimiento, a través de los medios de comunicación, que un ciudadano que ocupaba una vivienda, titularidad de EMVISESA, en régimen de alquiler, tras ser desahuciado, había denunciado que la vivienda que ocupaba había sido adjudicada a una nueva arrendataria a un precio bastante inferior al que él abonaba, pese a que su unidad familiar estaba compuesta por la pareja y sus cinco hijos.

Dicha vivienda había sido adjudicada a la nueva arrendataria de forma directa, previa participación en un sorteo junto a otras personas interesadas. Sin embargo, el diario que publica la noticia informaba que en la web de EMVISESA no había rastro del supuesto sorteo, ni de la convocatoria a las personas que cumplieran el perfil en el registro de demandantes de viviendas protegidas.

En el curso de nuestra investigación interesamos el preceptivo informe de la referida empresa municipal, que tuvo a bien informarnos lo siguiente:

*“El Sr. ... no fue desahuciado por EMVISESA, sino que abandonó voluntariamente la vivienda al haberle ofrecido EMVISESA una de similares características, con una renta mucho más baja (221,59 euros) respecto a la que abonaba en dicha vivienda. Dicho cambio fue ofertado por EMVISESA para solucionar el problema de impagos de renta que tenía correspondientes a la vivienda de ... y que habían dado lugar al inicio de actuaciones judiciales en reclamación de rentas impagadas, que ascendían, a la fecha del cambio de vivienda, a 9.781,90 euros.*

*El pago de la deuda que mantenía con EMVISESA se ha aplazado para su abono en un plazo de cinco años mediante ingresos en las oficinas de EMVISESA.*

*Aparte este señor adeuda a EMVISESA la cantidad de 239,96 euros, correspondientes al suministro de gas natural de los últimos meses que ocupó la vivienda de ..., y que dejó impagado a la compañía suministradora, por lo que EMVISESA ha tenido que proceder a su pago para que el nuevo inquilino pudiera ocupar la vivienda.*

*La vivienda sita en ... es una vivienda libre, por lo que su adjudicación no está sujeta al procedimiento establecido en la normativa de viviendas protegidas, ni está sometida a las limitaciones de renta de dichas viviendas. No obstante ello, se incluyó dentro de las viviendas ofertadas por EMVISESA en su Convocatoria Pública que fue publicada en la página web de EMVISESA el 29 de noviembre de 2011 y en la prensa local. A dicha Convocatoria podían concurrir todas las personas que estuvieran inscritas en el Registro Municipal de Demandantes de Viviendas, efectuándose un sorteo ante Notario de todas las personas que concurren a la misma para determinar el orden de elección. En la página web de EMVISESA se encuentra publicado el resultado de dicho sorteo.*

*Se ofertaron 37 viviendas procedentes del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, de procedimientos judiciales y renunciadas. Este número de*



viviendas, según consta en la Convocatoria, podía verse ampliado por otras viviendas procedentes de nuevos procedimientos judiciales seguidos por impagos de rentas de arrendamiento contra inquilinos de promociones en régimen de alquiler, así como renunciadas a las viviendas de la misma clase. Al renunciar el Sr. ... a la vivienda, ésta se incorporó a la convocatoria, ofertándose a todos los participantes en la misma.

El número de participantes en dicha convocatoria para las viviendas en alquiler fue de 1.060, existiendo, a la fecha de inicio del procedimiento de adjudicación, un total de 111 viviendas disponibles incorporadas a ésta.

A pesar de estar incluida en esta Convocatoria, debido al importe de la renta de la misma, no se pudo adjudicar entre los solicitantes seleccionados, por lo que la Dirección de EMVISESA acordó en septiembre de 2012 la bajada del precio de la renta a 550 euros. No obstante dicha bajada, la vivienda siguió vacante, por lo que ha tenido que ir rebajándose la misma, así como ofrecerla al público en general, con la única condición de que estuvieran inscritos en el Registro Municipal de Demandantes de Viviendas Protegidas.

La vivienda que nos ocupa tiene 123 metros cuadrados construidos, más un amplio patio-garaje, y fue incluida dentro de la bolsa de alquiler de la Agencia de Fomento de Alquiler de EMVISESA, como vivienda de renta libre, adjudicándose al Sr. ... a través de dicha Agencia y con tal consideración. No obstante, y pese a que se podría haber establecido una renta según precios normales de mercado, se estableció una renta mensual de 600 euros asimilable a la de viviendas protegidas en alquiler de régimen especial.

A pesar de lo indicado, el Sr. ... solicitó en varias ocasiones que se le rebajara la renta a importes inferiores a los 200 euros. Por ello se le ofertó la vivienda que ocupa actualmente, y cuya renta se acerca a lo que estaba dispuesto a abonar.

Todos los arrendatarios de las viviendas que formaban parte de la convocatoria antes citada están inscritos en el Registro Municipal de Demandantes de Viviendas Protegidas. A este respecto le informamos que la actual inquilina de la vivienda está inscrita en dicho Registro”.

Tras examinar con detenimiento la información recibida, junto con la documentación que a la misma se unía, hubimos de concluir que no apreciábamos irregularidad en la actuación de EMVISESA en relación con los hechos que motivaron nuestra investigación, por lo que procedimos a decretar el archivo de las actuaciones en la queja.

- **Queja 12/6012.** Esta queja también se inició de oficio por esta Institución al tener conocimiento que el procedimiento de acceso a las viviendas de promoción pública en régimen de alquiler que quedaban vacantes en la ciudad de Córdoba, no se encontraba normalizado, en el sentido de que dicho procedimiento contara con un baremo previo que permitiese valorar la necesidad de vivienda y confeccionar una lista de espera, sin perjuicio de los casos urgentes que pudieran surgir y a los que, en todo caso, se les adjudicaría una vivienda teniendo en cuenta la situación de los solicitantes que se encontrasen en la mencionada lista de espera.

El problema era que, según la información a la que tuvimos acceso, los solicitantes de este tipo de viviendas no contaban con la mínima seguridad jurídica exigible que les permitiese conocer qué lugar ocupaban en la lista de espera, qué puntuación tenían y, en definitiva, qué posibilidades reales poseían de acceder a una vivienda de segunda ocupación.

Pues bien, en aras a conocer en profundidad la veracidad y alcance de la denuncia de la que se hacía eco el artículo periodístico que motivó nuestra intervención, solicitamos la oportuna información de la entonces Empresa Pública del Suelo de Andalucía (EPSA) y de VIMCORSA( Viviendas Municipales de Córdoba).

En su informe EPSA manifestaba lo siguiente:

*“Le informo que el trámite para la adjudicación de viviendas protegidas en Andalucía está fijado en el Decreto 1/2012 de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento Regulador de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida de la Comunidad Autónoma de Andalucía.*

*En consecuencia, las adjudicaciones de viviendas del parque público titularidad de la Empresa Pública de Suelo de Andalucía se realizan mediante el procedimiento previsto en dicho Decreto. Así viene ocurriendo en todos los municipios de la provincia de Córdoba, salvo en la capital, cuyo Ayuntamiento no ha introducido aún las modificaciones necesarias en el Registro de Demandantes de Viviendas para que todos los interesados en acceder a una vivienda de promoción pública en alquiler puedan registrarse debidamente en el mismo, y de esta manera el propio Registro pueda elevar a EPSA la propuesta de adjudicación cada vez que quede una vivienda desocupada.*

*Ante esta situación, EPSA solicitó a la Consejería de Fomento y Vivienda las gestiones oportunas ante el Ayuntamiento, a fin de instarle a adoptar las medidas necesarias para que el Registro de Demandantes pueda atender las solicitudes de los ciudadanos que quieran acceder a una vivienda de promoción pública en alquiler en segunda adjudicación. Como consecuencia de ello, en los dos últimos meses se han celebrado tres reuniones en las que Ayuntamiento, Delegación Territorial de Fomento y Vivienda y EPSA han acordado constituir una comisión técnica para preparar el traspaso de la gestión de las segundas adjudicaciones al Registro de Demandantes de Vivienda del Ayuntamiento.*

*En este momento, el Ayuntamiento está preparando la base de datos informática necesaria para poder recibir y tramitar las solicitudes de viviendas en segunda o sucesivas adjudicaciones, y en tanto se dispone de esa plataforma, se ha constituido una comisión mixta que cuando quede alguna vivienda libre, propondrá al Ayuntamiento los adjudicatarios”.*

A la vista de dicha información, y considerando que EPSA había adoptado las medidas oportunas en aras a regularizar la situación existente, en cuanto al procedimiento de adjudicación de las viviendas de segunda ocupación del parque público de las viviendas de su titularidad, de gestión del Ayuntamiento de Córdoba, acordamos el archivo de las actuaciones en relación con dicha empresa pública.

De otra parte, VIMCORSA, en respuesta a nuestra petición de información, exponía:

*“Le comunicamos que desde Agosto del presente 2013, está funcionando la base de datos para la adjudicación de las segundas entregas de Viviendas de Protección Oficial de Promoción Pública, en la que actualmente existen 588 inscripciones, recibándose semanalmente 30 solicitudes nuevas aproximadamente.*

*Dichas viviendas se adjudican por el Registro Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida de Córdoba, en base al Reglamento de Vivienda Protegidas de la Comunidad Autónoma y el Reglamento regulador de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida, a la vista de la propuesta que realiza una Comisión Técnica en la que se encuentran presentes la Delegación Territorial de Córdoba de la Consejería de Fomento y Vivienda, la Gerencia Provincial de AVRA, los Servicios Sociales de la Administración Autonómica y los Comunitarios del Ayuntamiento de Córdoba”.*

Finalmente y a la vista de la información incorporada al presente expediente de queja, hubimos de concluir que el asunto que motivó nuestra intervención se encontraba definitivamente solucionado, procediendo pues, VIMCORSA, a la adjudicación de las viviendas de segunda ocupación que iban quedando libres, a través del Registro de Demandantes de Vivienda Protegida, de conformidad con el Decreto 1/2012 de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento Regulador del mentado Registro Municipal.

- **Queja 13/5692.** En esta queja el interesado denunciaba una serie de irregularidades que, en su opinión, podrían haber afectado al procedimiento de adjudicación de un grupo de viviendas ubicadas en la ciudad de Cádiz.

Explicaba el compareciente que la construcción de dichas viviendas de promoción pública, tenía su origen en un convenio firmado en el año 2000 entre la Junta de Andalucía y el Ayuntamiento gaditano. Dicho convenio fue objeto de modificación en el año 2005.

Continuaba el interesado con el relato de su queja diciendo que, después de diez años, las obras finalizaron en 2011, si bien hasta el 17 de enero de 2013, el Ayuntamiento no otorgó la licencia de primera ocupación.

Pues bien, a partir de ese momento, ya se podían haber ocupado las viviendas, no obstante, su cesión por la Junta de Andalucía no se produjo hasta el 24 de mayo de 2013, momento éste en que tuvo lugar la firma del convenio de cesión.

Tras producirse la cesión, se inició el proceso de adjudicación de las viviendas, cuya gestión y control era de competencia municipal, de conformidad con el convenio firmado. En este sentido, matizaba el interesado que la adjudicación de este tipo de viviendas estaba establecida en la Ley y en la propia Ordenanza Municipal de PROCASA. Explicaba también, y centraba aquí el motivo de su denuncia, que en un primer momento las listas se confeccionaron de conformidad con la legislación vigente en la materia:

- un porcentaje de estas viviendas, se adjudicó según los criterios establecidos por el Registro de Demandantes de Vivienda Protegida.
- Otro porcentaje, se destinó a los solicitantes en situación de exclusión social.
- Finalmente, existía un porcentaje de viviendas reservadas para situaciones de desalojo o urgencia social.

Sin embargo, decía que se desconocían los motivos por los que las listas de adjudicatarios, que gozaban del visto bueno de la coordinadora de Servicios Sociales, fueron modificadas, hasta el punto de incluir en la misma a personas que ni siquiera estaban inscritas en el Registro de Demandantes de Vivienda Protegida, ni su necesidad urgente de vivienda había sido constatada por los Servicios Sociales. Todo ello, en perjuicio de las personas cuyo mejor derecho había quedado acreditado.

La presente queja fue admitida a trámite y, a tal fin solicitamos la emisión del preceptivo informe del Ayuntamiento de Cádiz. En nuestra petición interesamos información puntual sobre los siguientes extremos:

*“- Deberá ratificarse por ese Ayuntamiento la veracidad de la denuncia que nos traslada ... .*

*- Deberá trasladarnos, la primera lista de adjudicación confeccionada y ratificada por la Coordinadora de Servicios Sociales.*

*- Deberá indicarnos si dicha lista ha sufrido modificaciones, debiendo justificarse éstas, en su caso. Así como la persona o personas que ordenaron dichas modificaciones y si estaban legitimadas para adoptar dicha decisión.*

*- En este sentido, deberá indicarse si algunas de las personas incluidas en dicha lista, tras su revisión, no estaban incluidas en el Registro de Demandantes de Vivienda Protegida, así como aquellas que tampoco estuvieran incluidas en lista de espera o seleccionadas por los servicios sociales comunitarios debido a sus situación de en riesgo o de exclusión. En todos estos casos, deberá justificarse su inclusión en las lista de adjudicatarios.*

*Por último, deberá aportarse a esta Defensoría copia de la documentación obrante en el expediente de adjudicación de las viviendas de promoción pública del ...”.*

Asimismo solicitamos la preceptiva información de la Delegación Territorial de Fomento y Vivienda, en los términos que a continuación pasamos a transcribir:

*“- Deberá indicarnos, si a la vista de la alarma social que se ha generado en la localidad de Cádiz como consecuencia de posibles irregularidades en el proceso de adjudicación de las viviendas del ..., se ha promovido alguna investigación del procedimiento de adjudicación que nos ocupa, y si se ha llevado a cabo la comprobación de los requisitos exigidos a las personas solicitantes y, en tal caso, si se han visado ya la totalidad de los contratos de arrendamiento de las mismas.*

*- Asimismo, deberá de remitírsenos copia del convenio de cesión de las mencionadas viviendas al Ayuntamiento de la Ciudad de Cádiz, y de cualesquiera otros documentos en los que se hubiera plasmado la concreción del procedimiento de adjudicación a llevar a cabo para la adjudicación de las viviendas que nos ocupan”.*

A la fecha de la redacción de este informe únicamente se ha recibido el informe solicitado de la Delegación Territorial de Fomento y Vivienda, que en estos momentos está en fase de estudio, dada su extensión.

Pues bien, resultando necesario conocer el posicionamiento del Ayuntamiento de Cádiz, a fin de poder adoptar una resolución definitiva en el presente expediente de queja, con las debidas garantías, quedamos a la espera de recepcionar dicho informe, a los fines expresados.

## **2. 3. Viviendas protegidas.**

2. 3. 1. Impago de las cuotas de comunidad por parte de las entidades financieras titulares de viviendas protegidas.

A fin de averiguar la repercusión que pudiera tener la deuda acumulada por las entidades financieras con las comunidades de propietarios, incoamos también de oficio la **queja 13/573** al tener esta Institución conocimiento, por diversas noticias publicadas en los medios de comunicación, del grave problema, por la entidad que estaba tomando, de la deuda acumulada por las entidades financieras con las comunidades de propietarios al no asumir, respecto de un porcentaje importante de inmuebles de su titularidad, las obligaciones derivadas del artículo 9.1 e) de la Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal, al no ingresar las cuotas que les corresponde para el sostenimiento de los gastos de la Comunidad.

El problema es, como conocemos, que las entidades financieras poseen miles de inmuebles adquiridos como consecuencia de las ejecuciones de créditos hipotecarios que han dado lugar a las daciones en pago y los desahucios con lo que han adquirido un enorme patrimonio de viviendas en diversos inmuebles de la geografía española y andaluza.

La deuda que mantienen con las comunidades de propietarios no es sólo la que se ha generado partir de que han adquirido la propiedad de los inmuebles, sino también la deuda que arrastraban muchos de estos inmuebles como consecuencia, precisamente, de la situación de precariedad de sus anteriores propietarios que, lógicamente, sino podían abonar las cuotas del préstamo hipotecario es muy probable que tampoco lo hicieran, en bastantes ocasiones, de la comunidad.

La situación llega hasta tal punto que parece ser que la mora de las entidades financieras en relación con la obligación derivada de la ley de propiedad horizontal mencionada representa ya más del 15% de la deuda total de las comunidades de propietarios generadas por este concepto.

Esto, pese a que, como sabemos, el artículo 9.1.2) de la LPH recoge que:

«El adquirente de una vivienda o local en régimen de propiedad horizontal, incluso con título inscrito en el Registro de la Propiedad, responde con el propio inmueble adquirido de las cantidades adeudadas a la comunidad de propietarios para el sostenimiento de los gastos generales por los anteriores titulares hasta el límite de los que resulten imputables a la parte vencida de la anualidad en la cual tenga lugar la adquisición y al año natural inmediatamente anterior. El piso o local estará legalmente afecto al cumplimiento de esta obligación.

En el instrumento público mediante el que se transmita, por cualquier título, la vivienda o local el transmitente, deberá declarar hallarse al corriente en el pago de los gastos generales de la comunidad de propietarios o expresar los que adeude. El transmitente deberá aportar en este momento certificación sobre el estado de deudas con la comunidad coincidente con su declaración, sin la

cual no podrá autorizarse el otorgamiento del documento público, salvo que fuese expresamente exonerado de esta obligación por el adquirente. La certificación será emitida en el plazo máximo de siete días naturales desde su solicitud por quien ejerza las funciones de secretario, con el visto bueno del presidente, quienes responderán, en caso de culpa o negligencia, de la exactitud de los datos consignados en la misma y de los perjuicios causados por el retraso en su emisión.»

En definitiva las entidades financieras deben asumir esta obligación, en el plazo establecido, como cualquier otro propietario. Si no lo hacen se les puede exigir su pago, llegado el caso, embargando el inmueble.

Es cierto que las Comunidades de propietarios tienen la vía de acudir a los Tribunales de Justicia mediante acuerdos adoptados con el preceptivo quórum, pero a nadie se le oculta las dificultades de índole burocrático y económico con las que se van a encontrar diversas comunidades a la hora de afrontar, en la práctica, este derecho para hacer cumplir sus obligaciones a las entidades financieras.

La consecuencia más importante de todo ello es que inmuebles que necesitan abordar diversas actuaciones y en todo caso afrontar las obligaciones del mantenimiento, conservación y administración de los inmuebles se encuentran con importantes dificultades económicas para asumir tales obligaciones.

Ante esta situación se decidió abrir queja de oficio con objeto de conocer la situación en la que se encuentran los inmuebles en Andalucía, y contactar con el Consejo Andaluz de Administradores de Fincas a fin de que nos informase de las gestiones que habían hecho para intentar resolver este problema y plantear, a la vista de todo ello, iniciativas tendentes a que las entidades financieras asumieran sus obligaciones como propietarios con carácter inmediato, evitando que se trasladase «sine die» la obligación del pago de las cuotas de las comunidades a futuros propietarios de los inmuebles, una vez fueran estos enajenados, dilatando indefinidamente en el tiempo esta insostenible situación.

Con fecha 5 de marzo de 2013 mantuvimos un encuentro en la sede de esta Institución con el Presidente del Consejo Andaluz de Colegios de Administradores de Fincas, junto con el Presidente del Colegio Territorial de Administradores de Fincas de Sevilla y su Vicepresidente.

Tras intercambiar opiniones, los comparecientes trasladaron al Defensor del Pueblo Andaluz las siguientes propuestas:

- La creación de un registro público de cuotas impagadas en comunidades de propietarios por parte de las entidades bancarias, de tal forma que se pueda tener conocimiento público de los bancos con mayor morosidad en las comunidades de propietarios.

- Propuesta de modificación del artículo 9.1. apartado e) de la Ley de Propiedad Horizontal a fin de que se amplíe el límite de la afección real, al menos a dos anualidades completas.

En este sentido, informaron los comparecientes que existían algunas iniciativas legislativas que proponían la ampliación de dicha afección real a cuatro años, y otras con carácter indefinido, aunque ésta última, en su opinión, no tenía visos de prosperar.

- Que los notarios sean especialmente rigurosos, en exigir en el momento de otorgar la escritura pública, que el vendedor cumpla con su obligación de aportar una certificación del Secretario y del Presidente de la Junta de propietarios en la que conste si el piso está al día en el pago de las cuotas o cuál es la cantidad que se adeuda.

- Insistieron en la necesidad de obtener una respuesta por parte de la Asociación Española de Bancos, a la que se habían dirigido, sobre la situación creada.

- Iniciativa de carácter social, consistente en la creación de un Servicio de asesoramiento gratuito por parte de los administradores de fincas a aquellas comunidades con escasos recursos, sobre cómo actuar en los casos de morosidad.

- Otro de los obstáculos con el que se podrían encontrar muchas comunidades de propietarios a la hora de entablar una acción judicial en reclamación de las cantidades adeudadas en concepto de cuotas de comunidad, es el del pago de las tasas judiciales. Cantidad ésta que calculaban en 100 euros aproximadamente en primera instancia, y que lógicamente se incrementaba en apelación.

Ahora bien, en opinión de los comparecientes esta cuestión no estaba muy clara, por lo que se proponían evacuar la correspondiente consulta ante la Agencia Tributaria.

- Otras de las iniciativas que proponían los administradores de finca era dirigirse al Ministerio de Justicia, a fin de que dado que en un procedimiento civil de reclamación de cuotas impagadas, sería preceptiva la asistencia letrada y de procurador, lo que incrementa aún más los gastos del procedimiento, se concediera a las comunidades de propietarios el beneficio de justicia gratuita.

Con posterioridad, se presentó escrito por el Ilustre Consejo Andaluz de Colegios de Administradores de Fincas, en el que se decía lo siguiente:

*“ Registro de morosos (cuotas impagadas en comunidades de propietarios): sobre este tema no ha sido posible continuar con la iniciativa a falta de apoyo por parte de las Instituciones.*

*• Modificación de la Ley de Propiedad Horizontal: tras diversas reuniones políticas, se ha conseguido que los portavoces del partido de CIU presenten una enmienda parlamentaria con el fin de aumentar las garantías de cobro de las comunidades de propietarios (afección real).*

*• Tasas Judiciales a comunidades de propietarios: tras consulta realizada a la Dirección General de Tributos se ha recibido en el Consejo General de Colegios de Administradores de Fincas de España respuesta vinculante sobre la determinación de la cuota tributaria de la tasa siendo resultado de aplicar los apartados 1 y 3 del artículo 7 de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre y, en concreto, lo citado en su apartado tercero. (Dicho organismo se manifestó en el sentido de que al carecer las Comunidades de personalidad jurídica propia, además de la cuantía fija que proceda, la tasa que se debe de aplicar será del 0,1% en lugar del 0,5%, con el límite de cuantía variable de 2.000 euros., lo que supondrá un importante ahorro económico para las Comunidades de Propietarios que inicien un procedimiento judicial no solo sobre reclamación de deudas por morosidad, sino de cualquier otra índole).*

• *Certificación de deuda (artículo 9 LPH y Notarios): nos encontramos pendientes de celebrar reunión con el colectivo profesional del notariado con el fin de trasladarle la propuesta de necesidad de emitir el certificado de deudas a la hora de realizar la escritura de compra-venta de viviendas, con arreglo a lo establecido en la vigente Ley de Propiedad Horizontal siendo su expedición por parte del Secretario de la comunidad, o del profesional colegiado Secretario-Administrador.*

• *Asesoramiento gratuito a comunidades de propietarios: en la actualidad se viene desarrollando por parte de algunos Colegios Territoriales de Administradores de Fincas andaluces las bases de este servicio público de interés para la ciudadanía. En previsión a este futuro servicio de asesoramiento la Corte de Arbitraje Inmobiliario de Sevilla se ha visto reforzada incluyendo el servicio de mediación, en aras de prestar a la sociedad esta nueva modalidad jurídica que sin duda aliviará peso a la judicatura.*

• *Morosidad de la Banca (cuotas impagas en comunidades de propietarios): ante la amplia difusión nacional mediante los medios de comunicación de la noticia que provocó la apertura de oficio por esa Institución, y habiéndose remitido comunicación desde la presidencia del Consejo General de Colegios de Administradores de Fincas de España al presidente de la Asociación Española de la Banca, solicitando cumplan los pagos puntualmente con las comunidades de propietarios donde tienen adquiridas fincas. Ponemos en su conocimiento que el presidente de la asociación ha dado traslado de la citada carta a las distintas entidades financieras”.*

Transcurridos algunos meses vio la luz la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas que introducía modificaciones a las letras c), e) y f) del apartado 1 y apartado 2 del artículo 9 de la Ley 49/1960 de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal, pudiendo observar que se había dado satisfacción a las reivindicaciones y propuestas planteadas por el Consejo Andaluz de Administradores de Fincas, en aras a garantizar el cobro por parte de las comunidades de propietarios de las deudas acumuladas por las entidades financieras, derivadas del impago de los gastos de comunidad de los inmuebles que adquieren como consecuencia de la ejecución de créditos hipotecarios, y que abarcan, tanto los generados desde el momento de su adquisición, como los que ya había contraído el anterior titular y que se encontraban pendientes de pago en el momento en que se formalizaba la adquisición por la entidad financiera.

En consecuencia con lo expuesto, procedimos a decretar el archivo de las actuaciones en la presente actuación de oficio, al considerar que las cuestiones planteadas en el expediente de queja, se encontraban en vías de solución, cuando no, solucionadas, indicándole al Presidente del mentado Consejo que, pese a ello, quedábamos abiertos a cualquier sugerencia o planteamiento que pudiera trasladárenos.

### 2. 3. 2. Viviendas protegidas en mal estado.

Como ejemplo de la citada problemática valga la cita de la **queja 13/3155, queja 13/4537, queja 13/5963, queja 13/2310, queja 13/946, queja 13/5521, queja 13/5522, queja 13/5523, queja 13/5524, queja 13/5525, queja 13/5526, queja 13/5527 y queja 13/5551**, de las que vamos a destacar las siguientes:

- **Queja 13/3155:** En esta queja la interesada exponía que era titular del arrendamiento de una vivienda de protección pública, en la que convivía con su hijo, de 50



años, aquejado de graves dolencias respiratorias, lo que hacía que dichas humedades agravasen su estado de salud, además de hacer insalubres las condiciones de vida.

Manifestaba que en multitud de ocasiones se había dirigido a la antigua Empresa Pública del Suelo (en adelante EPSA) demandando una solución a las deficiencias existentes en su vivienda. No obstante, y pese a que dicha empresa pública tenía constancia del problema, la inactividad fue su respuesta, no acometiendo pues, las obras de reparación necesarias.

La presente queja fue admitida a trámite, solicitando el preceptivo informe de EPSA, que en su respuesta se pronunciaba en los presentes términos:

*“La vivienda en la que reside D<sup>a</sup>. ... en el municipio gaditano de Puerto Real, forma parte de una promoción construida en su día por la Consejería de Obras Públicas y Transportes, la cual fue cedida al Ayuntamiento de Puerto Real. La titularidad de la promoción fue cedida, a su vez, a la Empresa Pública de Suelo de Andalucía por Decreto de 10 de octubre de 2006, si bien la gestión continuó siendo municipal hasta que el 26 de junio de 2009, las partes resolvieron el convenio de 1993 que cedía la administración del grupo al Ayuntamiento.*

*A partir de la fecha de resolución del convenio, EPSA asumió los derechos y deberes inherentes a su condición de propietaria y arrendataria de la promoción, si bien en los documentos que acompañan al pacto resolutorio no consta el estado de los inmuebles en el momento de la entrega.*

*En la actualidad, EPSA está elaborando un Plan de Mantenimiento del Parque Público Residencial de su titularidad, a fin de fijar, en la medida de la disponibilidad presupuestaria, las prioridades en la atención de los desperfectos de los edificios que conforman este parque, esperando poder atender las necesidades de la reclamante a la mayor brevedad”.*

De conformidad con la información recibida, hubimos de concluir que el asunto que motivó nuestra intervención en la presente queja se encontraba en vías de solución, por lo que acordamos su archivo provisional.

- **Queja 13/5963.** En esta queja, el Alcalde de un municipio gaditano nos informaba que existía una barriada integrada por 126 viviendas sociales ejecutadas por el Instituto Nacional de la Vivienda, construidas y ocupadas en torno al año 1980. Las viviendas adolecían, desde un principio, de importantes deficiencias en su estructura, sufriendo un proceso continuo de reparaciones y arreglos con importantes inversiones públicas que no habían logrado solucionar los problemas que continuamente afloraban.

La entonces Consejería de Obras Públicas de la Junta de Andalucía, como Administración Pública titular de las mismas, había venido acometiendo obras para corregir las deficiencias detectadas, sobre todo en los elementos comunes de los edificios, así como en las áreas urbanizadas de su ámbito. Se trataba de reparaciones relativas a fisuras y humedades en fachadas, estructuras y a las propias cubiertas de los distintos bloques que conforman la barriada.

No obstante, nos comentaba el Sr. Alcalde que, a pesar de las obras de reparación ejecutadas, persistían los problemas en un gran número, si bien la respuesta de la Administración autonómica hasta el momento había sido silencio.

La presente queja ha sido admitida a trámite ante la Delegación Territorial de Fomento, Vivienda, Turismo y Comercio de Cádiz, encontrándonos, a la fecha de redacción de estas líneas, a la espera de recibir de dicho organismo el informe que le ha sido solicitado.

- **Queja 13/2310.** En esta queja la interesada exponía que vivía en La Puebla del Río, en un piso propiedad de la entonces EPSA, por el que pagaba un alquiler mensual.

Explicaba, que desde hacía tres años habían aparecido en su vivienda una serie de humedades que provenían de los vecinos que vivían en el piso de arriba. No obstante, al ser sus vecinos insolventes no pudieron arreglar la avería que provocaba las humedades.

Tras solicitar ayuda al Ayuntamiento, en el año 2011, dicho organismo le arregló el cuarto de baño a su vecina, no así el suyo, dejándole un agujero en el techo, además de seguir cayendo el agua.

Tras volver a formular la oportuna reclamación ante dicha Corporación local, se le indicó que quien estaba obligado a reparar la vivienda era EPSA, por ser la titular del inmueble. Sin embargo, la respuesta de la mentada empresa pública fue que al tener una deuda pendiente, que aclaraba el interesado, estaba pagando mensualmente, no podían hacer nada.

Esta queja fue admitida a trámite y a tal fin nos dirigimos al director de la entonces EPSA, de cuyo informe de respuesta merecen ser destacados los siguientes aspectos:

*“El 1 de abril de 2012 se recibió en la Gerencia Provincial de EPSA en Sevilla una reclamación presentada por el titular de la vivienda de referencia por problemas de humedades provenientes del piso superior. La queja puso en marcha el protocolo de actuación habitual en estos casos para las viviendas del Parque Público de EPSA, de manera que tras varias actuaciones y en coordinación con el Ayuntamiento de La Puebla del Río, esta empresa pública decidió acometer la reparación necesaria en el cuarto de baño del piso superior, origen de las humedades que provocaron la reclamación.*

*Tras la ejecución de las obras de reparación integral del cuarto de baño de la vivienda, cuyo mal estado originaba las humedades en la vivienda inferior, el Sr. ... ha solicitado que se le repare su cuarto de baño, a lo que se le ha respondido que dicha estancia no tiene ningún problema una vez realizada la reparación en el piso superior, donde estaba situado el origen del problema que con la actuación realizada ha quedado resuelto”.*

Tras analizar la información recibida, y con independencia de que a partir de la realización las obras de reparación en el cuarto de baño del piso superior, pudiera entenderse resuelto el problema que originaba las humedades en la vivienda de la interesada, lo que no podíamos obviar era que dichas humedades habían originado unos desperfectos en su vivienda que debían ser reparados, y que esta Institución entendía que, en modo alguno, debía sufragar el interesado, al no podersele imputar los daños producidos.

En consecuencia en aras a poder adoptar una resolución definitiva en la presente queja con las debidas garantías, nos hemos dirigido a la Agencia de la Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (antigua EPSA) interesando un pronunciamiento expreso sobre las siguientes cuestiones puntuales:

*“- Deberá detallarnos esa empresa pública, los daños que el estado de las instalaciones en el cuarto de baño del piso superior, han originado en la vivienda del interesado.*

*- En este sentido, deberá indicarnos, quien deberá acometer, en estricta aplicación de la normativa vigente, las obras de reparación de los daños ocasionados en la vivienda del interesado.*

*- En su escrito, el interesado manifiesta a esta Institución que desde esa empresa pública se le ha indicado que las obras de reparación deberán correr de su cuenta o, del seguro de hogar que debió haber contratado.*

*En este caso, ¿no es mas cierto, que el seguro de hogar responsable de dichas obras, sería el del causante de los desperfectos y no el del afectado por éstos?.*

*- Finalmente, solicitamos conocer el presupuesto de las obras de reparación que habrán de acometerse en la vivienda del interesado, y cual es la posición que mantiene esa empresa pública al respecto”..*

A la fecha de redacción de este informe estamos a la espera de recibir el informe solicitado.

**- Queja 13/5521, queja 13/5522, queja 13/5523, queja 13/5524, queja 13/5525, queja 13/5526, queja 13/5527 y queja 13/5551.** Estas quejas estaban protagonizadas por el colectivo de vecinos de un barrio granadino, cuyas viviendas estaban inmersas en un proyecto de demolición que se encontraba paralizado desde hacía 10 años. Por ello, el mantenimiento de dichas edificaciones, desde que se conoció dicho proyecto de demolición y nueva edificación, había sido mínimo o inexistente.

Pues bien, en esta situación, los vecinos, en su mayoría en situación legal de desempleo o personas mayores vinculadas a una pensión de jubilación mínima, se encontraban con el problema de que desde el Ayuntamiento de Granada se les exigía realizar la Inspección Técnica de Edificios. Lo que les obligaba a hacer frente a los arreglos que pudieran detectarse en la inspección, y que por la antigüedad –50 años- y estado de deterioro de los edificios, eran numerosos, pudiéndose cuantificar éstas en una cantidad aproximada de 7.000 euros. Además de tener que hacer frente a los gastos de elaboración del informe, que rondaba entre 200 y 500 euros por cada bloque.

La problemática descrita fue, con anterioridad, objeto de una actuación de oficio, la **queja 13/1832**, la cual ha sido objeto de mención en el cuerpo de este informe en la dación de cuentas de las quejas de oficio tramitadas.

Pues bien en el trámite de dicha actuación de oficio, la mentada empresa pública justifica su inactividad en el proyecto, en base a la falta de previsión presupuestaria, autonómica y local, para asumir el coste de la ejecución, que tenía un valor aproximado de 40 millones de euros.

De manera que, según nos informaba la Empresa Municipal de Vivienda y Suelo del Ayuntamiento de Granada (EMUVYSSA), habría de esperarse a la publicación del nuevo plan de vivienda autonómico, que estaba en fase de elaboración, para conocer las aportaciones de cada parte al proyecto referido.

Entre tanto, consideraba que los vecinos debían cumplir con la obligación que les venía impuesta por ley, de contribuir en el mantenimiento de los edificios, para lo que, apuntaba, tenían derecho a acceder a una subvención.

Finalmente, esta Defensoría, a la vista de la información que le había sido facilitada y la normativa vigente en la materia, acordó el archivo de las actuaciones en la queja, al no apreciarse una actuación irregular o contraria a derecho que pudiera ser imputable a ese Ayuntamiento.

Sin embargo, tras recibir las quejas del colectivo afectado, cuyos números de referencia se han dejado señalados, y en las que insistían en la imposibilidad de hacer frente a los gastos que les reportaba el tener que realizar la ITE, dada la precaria situación económica que afectaba a la mayoría, y pese a que, debemos insistir, esta Institución no apreciaba irregularidad en dicha exigencia municipal, consideramos oportuno profundizar en el asunto planteado, a fin de poder alcanzar o conocer alguna vía que de alguna manera viniese a aportar una solución total o parcial a la desesperante situación en la que se encontraban los afectados. Por consiguiente, acordamos su admisión a trámite, solicitando el preceptivo informe del Ayuntamiento de Granada, incidiendo en las siguientes cuestiones puntuales, que aún están pendientes de respuesta:

*“- En cuanto al proyecto de rehabilitación del barrio, si conoce en que plazo de tiempo aproximado podrían dar comienzo las obras de ejecución.*

*- Si existe la posibilidad de aplazar, posponer o suspender la inspección técnica de los edificios afectados, dado que cualquier obra de reforma, rehabilitación o adecuación, va a ser demolida. A lo que hay que añadir, el desembolso económico, inasumible para los vecinos, que dichas obras implican inexorablemente.*

*- En todo caso, cual sería la cuantía de la subvención a la que podrían acceder los vecinos para la realización de la ITE.*

*- En este sentido ¿se ha informado debidamente a los afectados de la existencia de dichas ayudas, de la posibilidad de acogerse a ellas, y de los trámites necesarios para poder solicitarla?”.*

- **Queja 13/946.** En esta queja los interesados exponían que eran arrendatarios de una vivienda de promoción pública, ubicada en Sevilla, en el barrio del Polígono Sur, de titularidad de la entonces Empresa Pública del Suelo de Andalucía, (en adelante EPSA) y añadían que desde hacía años venían reclamando de la cita empresa pública, la solución a los problemas de humedad que había en su vivienda y, que les habían acarreado, a su vez, problemas de deterioro en muebles y enseres e incluso problemas de salud en ellos dos y en sus dos hijas menores de edad.

De la documentación que los interesados incorporaron a su queja, parecía deducirse que EPSA había intentado solventar el problema existente, llegando a indemnizarles por los deterioros sufridos en muebles y enseres, pero lo cierto, según nos comentaban los interesados, era que las humedades se mantenían.

Admitida a trámite la queja, y al objeto de conocer el posicionamiento mantenido al respecto por el organismo afectado, solicitamos el preceptivo informe de la Empresa Pública del Suelo de Andalucía.

De lo informado por EPSA merecen ser destacados los siguientes aspectos:

*“Desde 2009, ambos han presentado varias reclamaciones por la aparición de humedades en la pared del dormitorio de matrimonio de su vivienda. Los inquilinos atribuyeron las humedades a las obras de rehabilitación realizadas en el bloque, asegurando que antes de ejecutarse dichas obras nunca tuvieron ese problema.*

*Tras una nueva comunicación de incidencias trasladada por los inquilinos a la Oficina del Polígono Sur el 16 de agosto de 2011, el gerente de dicha oficina les hizo llegar por escrito, en octubre de 2011, la información que había sido requerida al respecto tanto a la directora de los trabajos como a la empresa constructora. En el escrito se explicaba a los inquilinos la actuación realizada por la constructora para impermeabilizar la zona, se les trasladaban algunas recomendaciones para evitar la aparición de humedades, e incluso se les informaba de la decisión de Cartuja de asumir gastos que según los afectados, se derivaban de dicho problema.*

*Sin embargo, en abril de 2012 D. ... acudió nuevamente a la Oficina de Polígono Sur manifestando que persistía el mismo problema a pesar de haber seguido los consejos que le fueron indicados en el comunicado sobre ventilación de la vivienda y limpieza de los paramentos con germicida. En esa ocasión, desde la Oficina se le indicó que diera parte a la póliza de seguro de hogar (requisito exigido en el contrato de alquiler) para así poder obtener un diagnóstico pericial externo a la empresa constructora que pudiese esclarecer el origen de las humedades, justificando con ello la tipología del daño y las responsabilidades sobre la reparación del mismo.*

*Se puede comprobar que, tal como se le indicó en su día al inquilino, éste dio parte de la incidencia a su seguro del hogar, y el resultado del informe de la aseguradora es coincidente con el diagnóstico de la empresa constructora, ya que atribuye la patología de humedades a problemas de condensación.*

*Visto que aún no se ha solucionado el problema de las humedades, independientemente de las causas que puedan ocasionarlo y ante su ruego de revisar la problemática de esta familia al respecto, reiteramos nuestra disposición a poner a disposición los medios oportunos para revisarla y, en la medida de lo posible, solventar la incidencia”.*

Tras conocer los interesados la información que nos había facilitado EPSA, se dirigieron nuevamente a esta Oficina para exponer que la situación de las humedades en su vivienda, permanecía aún sin reparar. Además, insistían en que los problemas respiratorios que estaban afectando a su familia se estaban viendo agravados por este problema.

En consecuencia, en aras a poder adoptar una resolución definitiva en el presente expediente con las debidas garantías, solicitamos de la empresa pública afectada, la emisión de un nuevo informe, en relación con las siguientes cuestiones puntuales:

*“- Deberá indicarnos los motivos por los que hasta la fecha no se han reparado las deficiencias que padece la vivienda de la interesada.*

*- En este sentido, deberá indicarnos en que momento se va a acometer dicha reparación. Debemos llamar la atención de esa entidad respecto del problema de salud que afecta a los miembros de la unidad familiar afectada”.*

A la fecha de redacción de estas líneas, aún estamos esperando conocer la información interesada.

## **2. 4. Ayudas a la adquisición de vivienda.**

Dentro del capítulo a la vivienda, vamos a analizar los distintos tipos de ayudas existentes, así como la suerte que han corrido estas ayudas como consecuencia de los planes de reajuste presupuestario, y la falta de disponibilidad presupuestaria motivada por la crisis económica que nos afecta.

Dentro de estas ayudas podemos distinguir entre las ayudas de carácter estatal, como la subsidiación de los intereses del préstamo hipotecario, y las ayudas autonómicas.

Para ilustrar este apartado sirvan de ejemplo las siguientes quejas: **queja 13/3336, queja 13/5424, queja 5664, queja 13/3601, queja 13/6302, queja 13/2748, queja 13/2747, queja 13/2748, queja 13/2752, queja 13/2753 y queja 13/2756**, de entre las que nos proponemos comentar las siguientes:

- **Queja 13/3336.** En esta queja el interesado nos trasladaba su disconformidad con la denegación de su solicitud de prórroga de la subsidiación de los intereses del préstamo hipotecario.

Dichas ayudas fueron suprimidas de conformidad con lo establecido en el artículo 35 del Real Decreto-Ley 20/2012 de 13 de julio, del siguiente tenor literal:

«Artículo 35. Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012. A partir de la entrada en vigor de este Real Decreto-ley quedan suprimidas las ayudas de subsidiación de préstamos contenidas en el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012. Así mismo no se reconocerán aquellas solicitudes que estén en tramitación y que no hayan sido objeto de concesión por parte de la Comunidad Autónoma».

Ahora bien, si bien es cierto que el precepto legal reproducido, limitaba la supresión de dichas ayudas a las concedidas al amparo del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009/2012, la Disposición Adicional Primera de la Ley 4/2013 de 4 de junio, amplía su ámbito de aplicación a las subvenciones reguladas en los «Planes Estatales de Vivienda». Asimismo, se determinaba que no se admitirán prórrogas, «de los planes estatales de vivienda”.

Pues bien, esta Institución es consciente de los graves perjuicios que las medidas de recorte que han afectado a estas ayudas han ocasionado y están ocasionando en la economía de las familias con hipotecas de viviendas protegidas, singularmente en aquellas familias que más están sufriendo la crisis económica como consecuencia de la pérdida de sus empleos, pero el hecho de tratarse de una medida legal, convalidada posteriormente por el Congreso de los Diputados, nos impedía intervenir en modo alguno, ya que únicamente podemos supervisar a la Administración Autonómica Andaluza.

En este sentido, informamos al interesado en este caso, así como en todos los demás recibidos sobre esta misma cuestión, que podían dirigir su queja a la Institución del

Defensor del Pueblo estatal, para que, si así lo consideraba conveniente, iniciase las actuaciones pertinentes ante el Ministerio de Fomento, organismo de la Administración General del Estado, competente para la emisión de instrucciones respecto de esta ayuda en materia de vivienda.

- **Queja 13/5424.** En esta queja el interesado nos exponía que, en virtud de resolución de fecha 24 de septiembre de 2007, le fue reconocida la subsidiación de los intereses del préstamo hipotecario por un período de cinco años, que podría ser prorrogado por idéntico período. Sin embargo, tras solicitar su prórroga, la misma le fue denegada en virtud de Resolución de fecha 16 de julio de 2013.

Opinaba el interesado que la supresión establecida en virtud del artículo 35 del Real Decreto-Ley 20/2012 de 13 de julio, no le resultaba de aplicación a su solicitud de prórroga, toda vez que la subvención le fue concedida antes de la entrada en vigor de la cita norma.

Al respecto, de conformidad con el tenor literal de la Disposición Adicional Primera de la Ley 4/2013 de 4 de junio, que extendía la supresión de estas ayudas, así como sus prórrogas, a todos los planes de vivienda estatales, podíamos considerar que al estar en vigor dicha disposición adicional al momento del dictado de la resolución desestimatoria de la solicitud de prórroga del interesado, la misma le resultaba de plena aplicación.

No obstante, esta pudiera ser una posible interpretación, si bien la misma deberá ser objeto de estudio, en aras a no adoptar decisiones o posicionamientos de manera equivocada.

En cualquier caso, dado que la denegación de la que había sido objeto el interesado traía causa en una normativa de ámbito estatal, le informamos sobre la imposibilidad legal de esta Institución, por razones competenciales de entrar a conocer sobre el fondo del asunto.

#### 2. 4. 1. Ayudas al alquiler.

##### 2. 4. 1. 1. *Ayudas al alquiler para inquilinos.*

Sirvan de ejemplo las siguientes quejas: **queja 13/543, queja 12/1566, queja 12/2299, queja 13/494, queja 13/838, queja 13/935, queja 13/1235, queja 13/1333, queja 13/2278, queja 12/2829 y queja 12/5744.**

En este apartado es de obligada referencia la **queja 12/1566**. Esta queja se inició de oficio por esta Institución, habida cuenta el importante número de quejas, que se venían recibiendo, de ciudadanos y ciudadanas mostrando su descontento por la tramitación que desde la, entonces, Empresa Pública de Suelo de Andalucía, se había venido haciendo de los expedientes de subvención a las personas inquilinas de viviendas, del programa de fomento del alquiler, tanto en lo relativo al tiempo de espera para recibir una resolución o, al menos, una comunicación para que se completara o subsanara la documentación presentada, como en lo que afectaba a la tardanza en el abono de los períodos subvencionados una vez que la ayuda había sido reconocida, o su denegación ante la inexistencia de disponibilidad presupuestaria.

En la tramitación de esta queja, solicitamos la colaboración de la Defensora del Pueblo, a fin de que promoviese la oportuna investigación ante el Ministerio de Fomento.

Como resultado de dicha investigación, la Defensora del Pueblo nos remitió el informe del Ministerio de Fomento del que, con dificultad, parecía deducirse que efectivamente no se habían transferido a la Junta de Andalucía las cantidades presupuestarias suficientes que fueron acordadas para hacer frente a la totalidad de las ayudas de esta naturaleza.

No obstante, y al objeto de ampliar dicha información, la Defensora del Pueblo nos comunica que se había dirigido nuevamente al Ministerio de Fomento en aras a conocer las previsiones de ejecución presupuestaria para 2013.

Continuando nuestra investigación, y a la vista de la información vertida por el Ministerio de Fomento nos dirigimos una vez más a la antigua EPSA, quien ya nos había informado que, en esencia, el motivo de los retrasos en el pago o resolución de estas ayudas no era otro que el de la ausencia de la disponibilidad presupuestaria, atribuible a la ausencia de ingreso por parte del Estado, Ministerio de Fomento, a la Junta de Andalucía, de aquellas cantidades comprometidas del programa de Fomento del Alquiler, lo que venía en cierto modo a contradecir la versión de los hechos mantenida por el Ministerio. Por ello solicitamos de EPSA su valoración del informe evacuado por el Ministerio de Fomento, a los efectos de determinar si, tal y como se desprendía, están cumplidos todos –o la práctica totalidad- de los compromisos asumidos, o si por el contrario dicha información había de ser matizada. En definitiva, era nuestro interés conocer cuál es la cuantificación de las cantidades que el Estado seguía adeudando a la Comunidad Autónoma por las ayudas a inquilinos del programa de fomento del alquiler.

En respuesta al informe emitido por la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda, en relación con las transferencias de fondos en cumplimiento del programa de fomento de alquiler insistía en que el retraso que afectaba al pago de las ayudas al alquiler tenía su justificación en el hecho de que el Ministerio de Fomento no había hecho efectiva la totalidad de los objetivos acordados, procediéndose a las transferencias en función de la evolución del programa y de las disponibilidades presupuestarias.

Nos informaba esa Agencia en su informe, que en línea de ayuda a inquilinos se había reconocido el derecho a la obtención de la ayuda a 27.520 solicitantes, siendo el importe máximo a recibir por estas ayudas de 5.800 euros. Aclarándose que hasta la fecha el Ministerio de Fomento había transferido 56,87 millones de euros, habiéndose justificado la aplicación de 53,83, encontrándose el resto en proceso de pagos, habida cuenta que los últimos 5,43 millones se recibieron a finales de 2012.

Desde esa entidad se nos comentaba que era previsible que en el primer trimestre de 2013 estuviesen aplicados la totalidad de los fondos públicos recibidos del Estado, quedando expedientes de pago completos por un importe de 3,4 millones y en distinta fase de cumplimentación del expediente, 7,8 millones de euros. De manera que la falta de previsión de ingresos en 2011 y 2012 motivó que no se resolvieran las solicitudes de ayudas del año 2012, en aras a no crear expectativas.

Finalmente, del informe comentado, merece ser destacado el siguiente párrafo: *“(...) estamos de acuerdo en que a final de 2012 se ha hecho un esfuerzo en dotar económicamente esta línea después de casi dos años sin recibir ingresos. Siendo conscientes de las necesidades económicas que existen, nos parece importante, además de la dotación de crédito suficiente, establecer un calendario de previsiones de pagos que permitan una mejor gestión y servicio al ciudadano”.*



En este sentido, cada vez eran más numerosas las quejas en las que los ciudadanos y ciudadanas andaluces denunciaban que, tras alquilar una vivienda y habérseles reconocido una ayuda para el alquiler, dicha ayuda no había llegado a materializarse, lo que les había supuesto un grave perjuicio para su economía, existiendo casos, en los que habían sido desahuciados por no poder pagar el alquiler o que habían tenido que dejar la vivienda, por este mismo motivo, creándose así situaciones de auténtico malestar y, por qué no decirlo, de desesperación entre los ciudadanos afectados

No obstante, tratándose de ayudas estatales, esta Institución, pese a la investigación iniciada con el ánimo de esclarecer los hechos y conocer en profundidad la realidad del problema, lamentablemente y si bien recabamos la ayuda y colaboración de nuestro homólogo estatal, para poder tener una visión más generalizada de la situación, lo cierto es que, por razones competenciales, no hemos podido hacer un pronunciamiento expreso al respecto.

En cualquier caso, y centrándonos en lo que afectaba a las competencias de la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía, y en aras a poder ofrecerle una mayor información al ciudadano sobre el momento, más o menos, concreto, en que podría cobrar la ayuda al alquiler que le ha sido reconocida, nos hemos dirigido, nuevamente a la citada entidad, a quien hemos solicitado información sobre los siguientes extremos:

*“- En primer lugar, solicitamos conocer si en estos momentos ya se ha procedido a la aplicación de la totalidad de los fondos recibidos del Estado para el pago de estas ayudas.*

*- En este sentido, deberá concretarse en estos momentos cuántos expedientes están pendientes de pago total o parcial.*

*- Asimismo solicitamos conocer cuál es la fecha del último de estos expedientes que ha sido liquidado en su totalidad.*

*- De otra parte, solicitamos conocer las últimas dotaciones presupuestarias que se han realizado.*

*- Del mismo modo, solicitamos conocer si se ha elaborado un calendario de pagos para atender el pago de estas ayudas. Si así fuera solicitamos conocer el mismo.*

*- No obstante, si dicho calendario no se hubiese elaborado, deberá justificarse la respuesta. A la vez que, deberá adelantárenos cuáles son las previsiones que existen de poder dar una solución satisfactoria al retraso que lamentablemente existe en el pago de las ayudas al alquiler”.*

A la fecha de la redacción de este Informe aún estamos a la espera de recibir el informe solicitado.

Al hilo de la actuación de oficio comentada, esta Institución, dentro del respeto a su ámbito competencial, ha intervenido activamente en los supuestos en los que ni siquiera se había resuelto por la hoy Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía, la solicitud de ayuda tramitada por el/la solicitante. Fiel reflejo de la actuación del Defensor del Pueblo Andaluz en estos casos, lo constituye la **queja 12/2829**. El interesado en esta queja exponía que en enero de 2010 solicitó la ayuda a personas inquilinas de viviendas, sin que, habiendo

transcurrido dos años desde que presentara su solicitud, la misma hubiese sido resuelta en sentido alguno.

La presente queja se admitió a trámite a los efectos de conocer el estado de tramitación del expediente de subvención del interesado, informándonos, la entonces Empresa Pública del Suelo, que la solicitud del interesado estaba pendiente de resolución, si bien el expediente no reunía los requisitos para que su promotor fuera beneficiario de dicha subvención para los períodos comprendidos entre el 1 de enero de 2010 y 31 de diciembre de 2011.

La respuesta recibida motivó que desde esta Institución se formulara a la mentada Empresa Pública, de conformidad con lo establecido en el artículo 29.1 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, la siguiente Resolución:

*“**Recordatorio** de los Deberes Legales contenidos en el artículo 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), que establece la obligación de la Administración de dictar en todos los procedimientos resolución expresa sobre el fondo del asunto y notificar la misma, sin perjuicio de que en el procedimiento intervenga prescripción, renuncia, caducidad o desistimiento, o bien la desaparición sobrevenida de su objeto, pues cuando concurren estas circunstancias habrá de dictarse dicha resolución en tal sentido. Quedando exceptuados de esta obligación exclusivamente los supuestos de terminación del procedimiento por pacto o convenio, o los relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de comunicación previa a la Administración, en relación con el artículo 57.2 de la Orden de 26 de enero de 2010, de desarrollo y tramitación de las actuaciones en materia de vivienda y suelo del Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012, que concede a la Empresa Pública del Suelo de Andalucía un plazo de seis meses, para resolver las solicitudes de ayuda al alquiler para inquilinos.*

***RECOMENDACIÓN** concretada en la necesidad de dar respuesta, a la mayor brevedad posible, a la solicitud formulada por el interesado con fecha 25 de enero de 2010”.*

Nuestra Recomendación fue aceptada, en virtud de Resolución de fecha 7 de octubre de 2013, del Director de la Empresa Pública del Suelo de Andalucía, dando respuesta a la solicitud del interesado, desestimando la misma por considerar que sus ingresos ascendían en cómputo anual a 3,738 veces el IPREM. De manera que, de esta forma, se incumplía el artículo 64 de la Orden de 10 de noviembre de 2008.

Tras conocer el interesado dicha Resolución, nos trasladó su discrepancia con la desestimación de su solicitud, por entender que, en su caso, sus ingresos no superaban el 2,5 del IPREM, ya que al tener que detracer de éstos la cantidad que, en concepto de pensión compensatoria correspondía a su exmujer, resultaba que en cómputo anual, en 2008, sus ingresos ascendían a la suma de 21.595,75 euros, no superándose de esta forma el límite legal fijado.

En este sentido, exponía el interesado que obraba en su poder un comunicado oficial de EPSA del siguiente tenor literal:

*“La pensión compensatoria del cónyuge, si es deducible de la base imponible general”.*

En consecuencia con lo expuesto, y con el ánimo de poder adoptar una resolución definitiva en la presente queja con las debidas garantías, interesamos de la mentada Empresa Pública la emisión de un nuevo informe sobre la cuestión planteada.

Actualmente estamos a la espera de recibir una respuesta a nuestra petición de información.

#### *2. 4. 1. 2. Ayuda para propietarios que ceden sus viviendas en arrendamiento.*

Sirvan como ejemplo para ilustrar este apartado la **queja 11/4556, queja 11/5503, queja 12/1566, queja 12/5744, queja 13/1381, queja 13/2479, y queja 13/5323**, entre otras.

De entre las quejas mencionadas, por su interés y relevancia nos proponemos comentar las siguientes:

- **Queja 13/1381.** Esta queja se inició de oficio por esta Defensoría, dado que habíamos venido recibiendo, especialmente durante los últimos tres años, un importante número de quejas relacionadas con las ayudas a propietarios de viviendas libres cedidas en alquiler a través de Agencias de Fomento homologadas por la Consejería, dotadas con 6.000 euros y, condicionadas al cumplimiento de determinados requisitos y exigencias en cuanto a las condiciones del alquiler.

En un primer momento, el motivo fundamental de las quejas relacionadas con estas ayudas no era otro que la inactividad administrativa prolongada y, en consecuencia, la falta de resolución expresa de las solicitudes, dando lugar a prolongados retrasos que dejaban en situación de incertidumbre a las personas solicitantes. Posteriormente, comenzamos a recibir quejas motivadas en la denegación expresa mediante resolución de las Delegaciones Provinciales, hoy Territoriales, de las ayudas bajo el argumento de la falta de disponibilidad presupuestaria, que en algunos casos llegaba con años de retraso.

A la vista de este importante número de quejas, y con independencia de la tramitación individual de cada una de ellas ante las Delegaciones competentes para la resolución de la solicitud, tramitamos de oficio dos expedientes de queja con objeto de tratar, con carácter general, la problemática de estas ayudas, haciendo un análisis de la normativa y los defectos de los que, a nuestro juicio, adolecía dicha normativa, dando lugar a un gran desfase entre las solicitudes presentadas y el presupuesto del que se disponía, generando de este modo un considerable número de expedientes que habían sido denegados por falta de disponibilidad presupuestaria.

El primero de los expedientes de oficio que tramitamos fue la queja 10/2487, en el que hacíamos un estudio pormenorizado de la normativa reguladora de la ayuda a propietarios de viviendas, tanto a nivel estatal como autonómico, analizábamos las ayudas presupuestadas y las finalmente concedidas y trasladábamos a la Consejería el malestar ciudadano por la falta de información previa sobre las posibilidades de que el presupuesto con el que se contaba no fuera suficiente para todos los expedientes, dando lugar a nuestra Resolución de 26 de mayo de 2010 que a continuación transcribimos:

*“Sugerencia 1: Incluir en las campañas publicitarias de los diferentes medios de comunicación a través de las cuales se divulgan las ayudas de este tipo, de gran impacto social, así como en las campañas de cualesquiera otras ayudas con finalidades análogas, una mención expresa, referencia o advertencia*

de que, en todo caso, las ayudas se encuentran limitadas por las disponibilidades presupuestarias.

*Sugerencia 2: En consonancia con estas limitaciones presupuestarias, articular mecanismos de publicidad a través de los cuales los potenciales solicitantes de estas ayudas puedan conocer cuál es el número de actuaciones conveniadas entre la Administración autonómica y el Ministerio competente, una vez se haya alcanzado el acuerdo oportuno entre ambos, toda vez que de este número va a depender, en principio, el número de solicitudes estimadas. Se trataría, en este sentido, y salvando las diferencias de regulación entre ambas, de lograr una difusión parecida a la alcanzada con la vigencia de las ayudas directas para la compra de vehículos del denominado “ Plan 2000 E de apoyo a la renovación del parque de vehículos” (Real Decreto 2031/2009).*

*Sugerencia 3: Exigir de las Agencias de Fomento del Alquiler colaboradoras que, entre la información que faciliten a los potenciales solicitantes de estas ayudas, se encuentre obligatoriamente una mención a las limitaciones presupuestarias y a la existencia de un acuerdo entre la Administración autonómica y el Ministerio competente sobre las actuaciones a ejecutar que, en principio, limitan el número de solicitudes que pueden resultar concedidas.*

*Sugerencia 4: Incluir en los modelos de solicitudes de estas subvenciones, una mención expresa y en lugar fácilmente visible de las mismas, de que las disponibilidades presupuestarias limitan la concesión de estas ayudas, así como una mención a la normativa en la que así se establece. En este sentido, sugerimos que el conocimiento de esta mención pueda incluso ser objeto de declaración expresa por el propio solicitante, de modo que la Administración se asegurará que el ciudadano o la ciudadana solicitante conoce, al tiempo de presentar su solicitud, estas limitaciones.*

*Sugerencia 5: Se articulen mecanismos que, a modo de reconocimiento previo o preliminar, permitan, al tiempo de ofertar la vivienda y antes de firmar el contrato, conocer, con una antelación mínima, si el arrendador va a poder recibir las ayudas previstas en la norma, vinculando de alguna manera la formalización del contrato que se realice a través de las Agencias de Fomento del Alquiler, con el compromiso de concesión y pago por parte de la Administración de las ayudas concebidas con esta finalidad, siempre que se cumplan el resto de requisitos exigidos por la norma.*

*Sugerencia 6: Una vez que estas ayudas hayan sido agotadas o no se encuentre vigente la normativa que las regula, se adopten las medidas necesarias para dar a conocer esta circunstancia a la ciudadanía, con carácter general y a través de los medios que se estimen oportunos, evitando en todo caso el que las Agencias de Fomento del Alquiler continúen tramitando estas ayudas pese a la ausencia de cobertura legal.*

*Sugerencia 7: En todo caso y dada la gran cantidad de contratos celebrados en la creencia, por los motivos expuestos, de que al cumplir los requisitos exigibles los propietarios iban a ser destinatarios de las ayudas previstas en las normas hasta hace poco vigentes, previos los trámites legales oportunos, ya sea por cuenta de la Comunidad Autónoma de Andalucía o, con la colaboración del Ministerio de Vivienda, se plantee el grave problema existente y*

*los efectos que han tenido, no sólo en los propietarios sino en la credibilidad de una las medidas puestas en marcha para agilizar el mercado de alquiler -uno de los pilares de la nueva política de vivienda-, se ponga en conocimiento de la Comisión correspondiente Estado-Comunidades Autónomas con objeto de que, previos los trámites legales oportunos, se genere un crédito suficiente destinado a asumir, hasta la fecha en que se determine y dándole la publicidad adecuada, las subvenciones que correspondan para cumplir todos los requisitos y que hasta ahora estén reconocidos.*

*Creemos que si no se adoptan estas medidas, dada la existencia de un gran número de propietarios que han alquilado sus viviendas en la falsa creencia de que se les iba a entregar en todo caso una subvención de 6.000 euros, es más que probable que la adopción de nuevas medidas destinadas a potenciar el mercado de viviendas en alquiler, uno de los pilares de la política de vivienda, puedan terminar fracasando al haberse creado una imagen de falta de seriedad en la manera en que se han gestionado estas ayudas con la intermediación de Agencias de Fomento del Alquiler. Al menos, esto es lo que se desprende de los escritos de queja que en buen número está recibiendo este Comisionado Parlamentario. Y, de hecho, en la mayoría de los casos, los ciudadanos y ciudadanas reclamantes todavía creen que, con la intervención de esta Institución, podrán cobrar la subvención que, pese a cumplir todos los requisitos, ya les ha sido denegada por falta de disponibilidad presupuestaria”.*

En respuesta a esta Resolución, la Secretaría General de Vivienda, Suelo, Arquitectura y del Instituto de Cartografía, nos trasladó las oportunas explicaciones sobre las cuestiones sugeridas, aduciendo que, en todo caso, la subvención a propietarios había sido derogada expresamente tanto en la normativa estatal como autonómica, aunque hacían extensivas nuestras sugerencias a otras ayudas, como la de inquilinos, entonces vigente.

Posteriormente, tramitamos, de oficio, la **queja 11/985**, en la que hacíamos un amplio desglose de las quejas que habíamos recibido en relación con la ayuda a propietarios, agrupándolas por Delegaciones Provinciales, poniendo de manifiesto la disparidad de criterios que había entre tales Delegaciones a la hora de decidir qué hacer con las solicitudes pendientes, pues mientras que en unas se estaban denegando expresamente por falta de disponibilidad presupuestaria, en otras se estaba diciendo a los interesados que la ayuda se encontraba suspendida y a la espera de nuevas dotaciones presupuestarias, pese a que ya se sabía que el presupuesto estaba agotado. También en esta queja se formuló una Resolución a la Consejería, que a continuación se transcribe literalmente:

**“Recomendación:** *para que se recuerde a todas las Delegaciones Provinciales de esa Consejería el deber legal de dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42.1 LRJPAC, resolviendo, en consecuencia, lo que proceda en los expedientes de ayuda a propietarios de viviendas libres cedidas en alquiler que están aún pendientes.*

**Recomendación:** *para que, no obstante lo anterior, si esa Consejería considerara que existe la posibilidad real y cierta de que las ayudas que nos ocupan, pese a haber sido ya expresamente derogadas de los Planes de Vivienda vigentes (estatal y autonómico), y pese a haberse agotado e incluso superado el presupuesto disponible y los objetivos convenidos con la Administración estatal, pudieran ser objeto de nueva dotación presupuestaria*

*para atender las solicitudes pendientes, deberá bajo su responsabilidad comunicar a todas las Delegaciones Provinciales:*

*1. La necesidad de informar formalmente y por escrito a los solicitantes de que el motivo de no haber resuelto su solicitud de subvención (denegándola por falta de disponibilidad presupuestaria), obedece a que confía que se van a dotar nuevas partidas presupuestarias para atender las solicitudes aún no resueltas, si bien se desconoce, aun en este supuesto de nuevas dotaciones presupuestarias, si serían suficientes para atender a todas las solicitudes pendientes.*

*2. La necesidad de informar a los solicitantes pendientes de resolver, formalmente y por escrito de que, dado el tiempo transcurrido desde que se iniciara el procedimiento, puede entender desestimada por silencio administrativo su solicitud, indicándole en tal caso desde qué momento se ha producido la desestimación presunta, los recursos que podría ejercitar, plazos con los que cuenta para ello y ante qué organismos presentarlos, indicando igualmente el sentido del silencio administrativo.*

*3. Que, en caso contrario, y de acuerdo con el Recordatorio formulado, se opte por resolver expresamente todas las solicitudes pendientes, sin más dilación y con carácter de urgencia, denegando las ayudas por falta de disponibilidad presupuestaria, evitando así generar expectativas infundadas.*

*Única forma a nuestro entender, por un lado, de trasladar a los solicitantes de esta ayuda la situación en la que se encuentra su expediente y las expectativas que tiene de que sea resuelto de forma favorable para sus intereses; y, por otro lado, de ofrecerle argumentos para que pueda decidir si esperar un plazo de tiempo prudencial a esta eventual disponibilidad presupuestaria o, por el contrario, si entender desestimada ya su solicitud por efecto del silencio administrativo, ejercitando, si así lo considerara, los recursos que en Derecho correspondan”.*

En respuesta a esta Resolución, la Secretaría General de Vivienda, Suelo, Arquitectura y del Instituto de Cartografía de la Consejería, nos comunicó que se dieron instrucciones, en el mes de abril de 2011, a todas las Delegaciones Provinciales de la Consejería con objeto de que procedieran a la resolución de las solicitudes de ayuda a propietarios, bien denegándolas por falta de presupuesto o bien inadmitiéndolas por presentación extemporánea, según fuera la fecha de presentación de las mismas. Asimismo, la Secretaría General nos informaba de que no iba a volver a existir ninguna dotación presupuestaria para atender a las ayudas a propietarios, por no estar consideradas en la normativa vigente y por haberse financiado ya la totalidad de los objetivos que para las mismas fueron establecidos durante todos los años de su existencia y que esta circunstancia era conocida entonces por todas las Delegaciones Provinciales.

Pese a la claridad de lo que nos comunicaba la Secretaría General, seguimos recibiendo, si bien es cierto que en número mucho menor, algunas quejas de solicitantes de ayuda a propietarios a los que no se les resolvía expresamente su solicitud, con ocasión de los cuales hemos tenido que interesar la resolución expresa, recordando la dicción literal del artículo 42 de la Ley 30/1992, en cuanto a la obligación de resolver expresamente que recae sobre las Administraciones Públicas, además de reiterar a algunas Delegaciones Provinciales o Territoriales las instrucciones dadas por la Secretaría General en cuanto a la resolución expresa de las solicitudes.

Pues bien, las ayudas a propietarios ha sido uno de los temas que no acababa de cerrarse definitivamente, pese a la derogación de la ayuda, pese a la ausencia de presupuesto y pese a las instrucciones dadas a las Delegaciones en cuanto a la resolución expresa. Y decimos que es un tema que no se acaba de cerrar, porque tuvimos conocimiento, a raíz de las noticias aparecidas en medios de comunicación, de la Sentencia de 28 de noviembre de 2012, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede Sevilla, recaída en el procedimiento ordinario número 779/2011, seguido a instancias de un ciudadano al que se le había denegado expresamente la ayuda a propietarios con motivo en la falta de disponibilidad presupuestaria.

La Sentencia de referencia estimaba el recurso contencioso-administrativo formulado por el ciudadano contra la Resolución denegatoria de la ayuda, anulándola y reconociéndole la subvención, cuya solicitud había sido presentada en fecha de 6 de Noviembre. Por su interés, pasamos a transcribir el siguiente extracto del fundamento de derecho cuarto de la Sentencia:

«La solicitud efectuada por los actores fue presentada el 6 de noviembre de 2008, al tratarse de subvención en régimen de concurrencia no competitiva, y dado que la denegación es por falta de disponibilidad presupuestaria, no sería posible que la Administración hubiera otorgado subvenciones con posterioridad a la fecha de solicitud del recurrente.

Se ha practicado prueba en el caso de autos, consistente en la aportación de la relación de las solicitudes y ayudas efectuadas, con indicación de la fecha de solicitud, y el resultado concreto de la misma. De dicha relación se aprecia la arbitrariedad de la Administración a la hora de denegar la subvención por falta de disponibilidad presupuestaria, debido a que si bien es cierto que se deniegan por dicho motivo algunas subvenciones de la fecha de presentación del recurrente, se aprecia el otorgamiento de otras de fecha posterior. De un mero análisis no detallado de la relación aportada resulta que consta otorgadas incluso algunas solicitadas en diciembre de 2008 y enero de 2009, entre otras. En definitiva, queda constatado que se otorgaron subvenciones a solicitudes posteriores a la del actor, incluso varios meses posteriores, siendo por tanto arbitraria la forma de proceder de la Administración que deniega la subvención al actor por falta de disponibilidad presupuestaria, pero concede muchas de fecha posterior. Sin que se puede oponer a dicha conclusión que se trata de distintas provincias porque la subvención es autonómica no provincial, de ahí que se otorgue o deniegue el Consejero, aunque se dicten por Delegación”.

Por su claridad y contundencia, no creemos que hagan falta comentarios o interpretaciones del extracto transcrito, pues la sentencia ponía en entredicho de forma rotunda el procedimiento de concesión de las ayudas a propietarios, al haberse constatado que se había denegado solicitudes por falta de presupuesto a pesar de haberse concedido otras solicitudes presentadas posteriormente. En cualquier caso, podíamos extraer dos conclusiones del fallo judicial citado:

- La primera, que ninguna solicitud de ayuda a propietarios de viviendas cedidas en alquiler, presentada hasta el día 6 de noviembre en cualquier Delegación Provincial de la Consejería, debería haber sido denegada con motivo en la ausencia de disponibilidad presupuestaria. Cabe, incluso, ampliar esta fecha, pues en la Sentencia se constata, tras la práctica de la prueba, que «De un mero análisis no detallado de la relación aportada resulta que consta otorgadas incluso algunas solicitadas en diciembre de 2008 y enero de 2009, entre otras». Por tanto, habría que investigar cuántas solicitudes de esta ayuda habían sido

denegadas por falta de presupuesto, pese a haber sido presentadas antes que otras solicitudes que sí se han concedido.

- La segunda de las conclusiones, y con independencia de la vulneración de los principios legales que deben regir la actividad de las Administraciones Públicas, tanto en su relación con los ciudadanos como en la tramitación de expedientes, es la constatación de que se había conculcado el principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución entre los solicitantes de las ayudas a propietarios de viviendas, en relación con el orden de tramitación de los asuntos, y no en vano la Sentencia consideraba arbitraria la forma de proceder de la Administración, lo que es tanto como decir que se ha producido desigualdad de trato o discriminación.

En consideración con todo cuanto antecede, nos permitimos formular a la Consejería de Fomento, Vivienda, Comercio y Turismo, la siguiente Resolución:

***“Recordatorio del deber de respetar, en su actuación administrativa, el principio de igualdad previsto en el artículo 14 de la Constitución Española.***

***Recordatorio del deber de respetar lo establecido:***

*1. En el artículo 133 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en cuanto a que la Administración de la Junta de Andalucía actúa de acuerdo con los principios, entre otros, de transparencia, buena fe, protección de la confianza legítima, no discriminación y proximidad a los ciudadanos, con sujeción a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico*

*2. En el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), especialmente en lo que respecta a la actuación administrativa con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho, en lo que afecta al respeto al principio de buena fe, de confianza legítima y de transparencia frente a los ciudadanos.*

*3. En los artículos 3 y 5 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, especialmente en lo que afecta a los principios de buena fe, confianza legítima, transparencia, y buena administración.*

***Recordatorio del deber legal de respetar lo establecido en el artículo 74.2 de la LRJPAC, en cuya virtud, en el despacho de los expedientes se guardará el orden riguroso de incoación en asuntos de homogénea naturaleza, salvo que por el titular de la unidad administrativa se dé orden motivada en contrario, de la que quede constancia, teniendo en cuenta que el incumplimiento de lo dispuesto en el párrafo anterior dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria del infractor o, en su caso, será causa de remoción del puesto de trabajo.***

***Recomendación para que, con carácter de urgencia, se den las instrucciones precisas en aras a iniciar una investigación que abarque a todas las Delegaciones Territoriales en base a la cual:***



- Se obtenga una relación de todas las solicitudes de ayudas a propietarios que han sido reconocidas y abonadas, así como las fechas de registro en que fueron formalmente presentadas.

- Se obtenga una relación de todas las solicitudes de ayudas a propietarios que han sido desestimadas con fundamento en la falta de disponibilidad presupuestaria.

En relación con los datos obtenidos de esta investigación, **Recomendamos** que se proceda a reconocer, por el procedimiento que se considere más adecuado, todas aquellas solicitudes de ayudas a propietarios denegadas por falta de presupuesto cuando se constate que se han reconocido otras presentadas en fechas posteriores, al modo en que lo explica la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía mencionada y reproducida literalmente en el cuerpo de este escrito.

**Recomendación** para que, si procede, se ordene una investigación a fin de conocer por qué algunas solicitudes han sido preteridas pese a haberse presentado con antelación a otras que sí han sido atendidas, y se lleguen a proponer las medidas necesarias para que estos hechos no vuelvan a ocurrir”.

En respuesta a las resoluciones de esta Defensoría en la presente queja, merecen ser destacados los siguientes aspectos del informe emitido por la Dirección General de Vivienda:

“En relación a su recomendación primera:

En su momento se iniciaron los trabajos de análisis sobre el total de solicitudes de ayudas a propietarios de viviendas libres; como resultado del mismo se adjunta la relación de las que han resultado favorables. Como puede observarse en dicho listado, la última solicitud que fue resuelta de manera favorable tiene fecha 29 de diciembre de 2008, no constan solicitudes favorables presentadas en 2009, y si se ordena la relación por provincia, las denegaciones por falta de disponibilidad se producen sobre solicitudes posteriores a las favorables, salvo casos excepcionales que pueden justificarse. El listado de las que se han desestimado por falta de disponibilidad presupuestaria no está cerrado pues se continúa trabajando en ello por lo que aunque se dispone de datos, no son datos completos.

Sobre las recomendaciones segunda y tercera:

El criterio seguido para la concesión de subvenciones ha sido la aplicación de la normativa reguladora de la ayuda en cada una de las ocho provincias andaluzas, por ser estos los ámbitos de competencia y gestión reglamentariamente determinados. En cada provincia, la actuación de la administración competente, lejos de haber sido discrecional, se ha ajustado a las siguientes disposiciones normativas:

Los artículos 6.2 de la Orden de 10 de marzo de 2006, de desarrollo y tramitación de las actuaciones de Vivienda y Suelo 2003-2007, y 6.2 artículo de la Orden de 10 de noviembre de 2008 de desarrollo y tramitación de las actuaciones en materia de vivienda y suelo del Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012, ambos descriptivos de su procedimiento, que no requiere

establecer la comparación de las solicitudes ni la prelación de las mismas para la concesión de estas ayudas.

*Consecuentemente es de aplicación, como único criterio para la priorización de dichas solicitudes a efectos de su concesión, el artículo 74.2 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que determina que la incoación de los expedientes, en cada uno de los trámites, se realiza atendiendo a la fecha de entrada de la documentación exigida en cada momento, en los registros de cada uno de los órganos competentes; y sus trámites se impulsan conforme se cumplimentan los inmediatamente anteriores. Una vez ordenados los expedientes administrativos que resultaron finalmente cumplimentados en todos sus trámites conforme al criterio señalado en el apartado anterior, se han ido resolviendo los mismos por orden de culminación del procedimiento de adjudicación en cada provincia, hasta agotar las disponibilidades presupuestarias.*

*Si bien el criterio del Tribunal Superior de Justicia, que ha quedado reflejado en los fallos de sus sentencias, no reconoce el ámbito de gestión provincial, al producirse dicho criterio en fechas posteriores al agotamiento del crédito presupuestario al que se ha hecho mención y de la propia vigencia del programa, no ha podido llevarse a cabo en el momento de la concesión de las ayudas. De hecho este criterio no fue el recogido en las primeras sentencias que si desestimaron recursos estableciendo la comparación de solicitudes en el ámbito provincial, como es el caso de las sentencias recaídas en los procedimientos 698/2010 y 679/2010 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Granada”.*

Así, reiterando ante la Consejería, la necesidad de regularizar sin más demoras, la solicitudes de ayudas, anteriores a la fecha antes mencionada, acordamos dar por concluidas las actuaciones en la presente queja, sin perjuicio de continuar nuestra intervención en aquellas quejas puntuales que pudieran presentarse.

- **Queja 13/2479.** En esta queja, su promotora nos exponía que con fecha 18 de marzo de 2008, a través de una agencia de fomento de alquiler, había alquilado una vivienda de su propiedad en las condiciones que establecía la normativa vigente para ser beneficiaria de la ayuda de 6.000 euros a los propietarios de viviendas libres, tramitando su solicitud de ayuda con fecha de registro el 25 de marzo de 2008.

No obstante, contaba la compareciente que, en virtud de comunicación de la entonces Delegación Provincial de Vivienda y Ordenación del Territorio de Málaga, de fecha 14 de septiembre de 2009, notificada a la interesada con fecha 29 de septiembre – un año y seis meses después de presentar su solicitud de ayuda-, se le requería a fin de que, en un plazo máximo de diez días, presentara la siguiente documentación: fotocopia compulsada (con identificación del funcionario que realice la compulsada) de su DNI y el de su esposo.

En este sentido, llamaba la atención y ponía de manifiesto la improcedencia del anterior requerimiento, de acuerdo con el modelo normalizado de solicitud de ayuda, en el que no se solicitaba copia compulsada del DNI, sino original de dicho documento y copia para su cotejo.

En cualquier caso, la interesada decía que había cumplimentado dicho requerimiento el día 30 de septiembre de 2009.

Así, siete meses después de aportarse por la interesada fotocopia compulsada de su DNI y el de su esposo, entendiéndose éste, al parecer, como requisito necesario para dar trámite a su solicitud de ayuda, se le deniega la misma por falta de disponibilidad presupuestaria.

Vista la documentación aportada por la interesada, así como los antecedentes existentes sobre la cuestión planteada, acordamos formular a la Delegación Territorial de Fomento, Vivienda, Comercio y Turismo de Málaga, la siguiente Resolución:

**“RECOMENDACIÓN:** *Que se proceda a la revisión de oficio de la Resolución de fecha 5 de abril de 2010, de la entonces Delegación Provincial de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio, de Málaga, y en su lugar se dicte un nueva resolución, en la que entrando a resolver sobre el fondo del asunto, se conceda a la interesada la ayuda solicitada, para el caso de que resulte legalmente beneficiaria de la misma, no procediendo en ningún caso la desestimación de la solicitud por razones de disponibilidad presupuestaria”.*

Coincidiendo con la redacción de estas líneas ha tenido entrada en esta Institución el informe emitido por la mentada Delegación Territorial.

Este informe, actualmente se encuentra en fase de estudio y valoración, si bien podemos avanzar, que parece deducirse de su lectura que nuestra Resolución no ha sido aceptada. Asimismo, de una simple lectura, que deberá ser objeto de un estudio detenido y, a priori, podemos igualmente avanzar nuestra discrepancia con la fundamentación que se esgrime en dicho informe.

#### *2. 4. 1. 3. Ayudas para la rehabilitación de viviendas.*

Han sido igualmente numerosas las quejas de los ciudadanos y ciudadanas en las que nos exponían que, ante las deficiencias que afectaban al edificio, en general, o a su vivienda en particular, y careciendo de medios económicos suficientes para su reparación, habían solicitado una ayuda para la rehabilitación, que en la mayoría de los casos había sido denegada por falta de disponibilidad presupuestaria.

En este apartado, cobran especial importancia los supuestos en los que la ayuda iba destinada a la instalación de un ascensor en el edificio, ya que algunos vecinos de edad avanzada o afectados por algún tipo de discapacidad que limitaba su movilidad, se veían imposibilitados de manera total o parcial para la salida y acceso a sus viviendas.

En efecto, y antes de entrar en el análisis de las quejas más representativas de la problemática que ilustra este apartado, hemos podido observar que un denominador común de estas quejas es el retraso en la tramitación de los expedientes, lo que ha provocado que, al momento de la firma del convenio que da luz verde al inicio de las obras de rehabilitación, y tras haber tenido que realizar los solicitantes una serie de actuaciones que les ha supuesto un desembolso económico para el que han tenido que hacer un esfuerzo considerable, se encuentran con la entrada en vigor del Plan Económico-Financiero de Reequilibrio 2012-2014.

Las siguientes quejas son fiel reflejo de esta problemática: **queja 13/104, queja 13/3138, queja 13/3486, queja 13/3601, queja 13/3709, queja 13/3710, queja 13/3711, queja 13/4046, queja 13/4981, queja 13/5911, queja 13/6088, y queja 13/6515**, entre otras que revisten el mismo interés, pero que omitimos su referencia por ser de idéntico contenido a las señaladas.

De estas quejas, por ser más representativas, vamos a comentar la siguientes:

**- Queja 13/3601; queja 13/3709; queja 13/3710 y 13/3711.**

En estas quejas el administrador de unas fincas ubicadas en el municipio gaditano de Algeciras, denunciaba el retraso en el pago de la subvención solicitada, para la rehabilitación de los edificios, así como los perjuicios que dicho retraso estaba ocasionando a los vecinos.

Admitidas a trámite las quejas de referencia, solicitamos el preceptivo informe de la entonces Empresa Pública del Suelo de Andalucía.

Del informe emitido por la citada Empresa Pública, del mismo tenor literal merecen ser destacados los siguientes aspectos:

*“(…) El convenio firmado entre la comunidad y EPSA establece en su cláusula quinta, como condición previa al inicio de las obras, la constitución por parte de los propietarios de una cuenta corriente finalista con la aportación correspondiente a la comunidad. Desde el momento de la firma del convenio, en junio de 2009, hasta el año 2012, en varias reuniones y conversaciones, la comunidad manifestó su imposibilidad de realizar el depósito previo de la cantidad fijada en el convenio. Es a finales del 2012 cuando manifiesta estar en disposición de depositar la cantidad correspondiente, pero en ese momento las dificultades presupuestarias impiden autorizar el inicio de las obras por parte de EPSA.*

*A esas circunstancias hay que añadir que el 15 de mayo del pasado año, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía aprobó el Plan Económico-Financiero de Reequilibrio 2012-2014, en el que hubo que incorporar las medidas de recorte del gasto decididas por la Administración General del Estado, las cuales son de obligado cumplimiento para las Comunidades Autónomas. En este sentido, cabe recordar que, según recoge el artículo 3º apartado 3 de la Orden que regula este programa, la efectividad y disponibilidad de las ayudas acogidas al mismo está condicionada por la existencia de fondos suficientes para atenderlas, circunstancia que, como ha quedado dicho, no se da en el momento actual, por lo que resulta de imposible cumplimiento acceder a lo solicitado por esa comunidad de propietarios.*

*No obstante, la Consejería de Fomento y Vivienda tiene previsto dar respuesta a situaciones como la que nos plantea, a través del próximo Plan Concertado de Vivienda, que previsiblemente estará aprobado en breve plazo de tiempo y que incorporará los mecanismos necesarios para resolver problemas como el que afecta a esa comunidad de propietarios”.*

Tras examinar su contenido pudimos extraer las siguientes conclusiones:

Observamos que, tras la firma del convenio, resultaba requisito sine qua non para que las obras de rehabilitación pudieran dar comienzo, la apertura por parte del solicitante de la subvención de una cuenta corriente finalista con la aportación de la cantidad no subvencionada.

Sin embargo, se deducía de los distintos informes recibidos, que no fue hasta finales de 2012 cuando las distintas comunidades de propietarios reclamantes, manifestaron estar en disposición de ingresar la cantidad que le correspondía.

No obstante, en ese momento ya había entrado en vigor el Plan Económico Financiero de Reequilibrio 2012/2014, aprobado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, con fecha 15 de mayo de 2012, por el que quedaban suspendidas dichas ayudas.

Pues bien, comoquiera que el abono de las ayudas acogidas al Programa de Rehabilitación de Edificios Singulares se hacía depender de la existencia de disponibilidad presupuestaria, el retraso en el pago que se venía produciendo, encontraba la necesaria justificación legal.

En todo caso, acogimos con satisfacción la voluntad manifestada por la entonces Empresa Pública del Suelo de Andalucía, de dar una solución a los supuestos planteados en las quejas de referencia, de conformidad con el nuevo Plan Concertado de Vivienda, que se encuentra en estos momentos pendiente de aprobación.

- **Queja 13/104.** En esta queja el presidente de una comunidad de propietarios de un edificio sito en la localidad de Almería, exponía que habiéndoseles concedido una subvención al amparo del programa de rehabilitación singular de edificios, para la instalación de un ascensor en el edificio, y encontrándose éste totalmente instalado, la empresa instaladora no lo ponía en funcionamiento hasta que la comunidad no le liquidase la deuda pendiente, y que correspondía al segundo cincuenta por ciento de la subvención concedida, ya que constaba el abono del primer cincuenta por ciento.

Admitida a trámite la presente queja, nos dirigimos a EPSA a fin de conocer su versión de los hechos.

Recibido dicho informe, de su contenido merecen ser destacados los siguientes aspectos:

*“La comunidad de propietarios ... firmó con EPSA el Convenio para el desarrollo de dicha actuación en Noviembre de 2009. Acto seguido se aprobó la resolución de subvención por parte de esta empresa pública, que el 10 de octubre de 2011 remitió a la comunidad autorización por escrito para el inicio de las obras.*

*Las trabajos se iniciaron de inmediato, pero reclamado al arquitecto redactor del proyecto y director de obra el preceptivo certificado de inicio, éste se negó a entregarlo hasta que EPSA le liquidara una deuda pendiente, impidiendo así el abono de la primera mitad de la subvención, que se paga por parte de la empresa pública a las comunidades beneficiarias al certificarse el comienzo de las obras. Tras reiteradas reclamaciones por parte de la comunidad y de la oficina de Rehabilitación Singular de EPSA, en junio de 2012 los técnicos de esta empresa pública realizaron visita de inspección, comprobando que la obra estaba ya ejecutada al 50%, por lo que la comunidad volvió a reclamar al arquitecto en varias ocasiones y por distintos medios la certificación de inicio de obra. Como en Octubre dicha documentación aún no se había presentado, la comunidad de propietarios, la constructora encargada de la obra y un técnico de EPSA, tras una visita al edificio constatan y certifican por escrito que los trabajos están ya finalizados. Las partes dan por válido ese documento para que la Empresa Pública del Suelo abone la primera mitad de la subvención.*

*Pocos días después el arquitecto director de los trabajos solicitó por escrito una prórroga para presentar la documentación que se le venía reclamando desde el comienzo de las obras, la cual finalmente fue remitida a EPSA, lo que permitió abonar ese mismo día el primer pago de la subvención.*

*Desde esa fecha han sido numerosas las llamadas realizadas desde la Oficina de Rehabilitación Singular al arquitecto director de los trabajos para que presente el certificado final de obra y las certificaciones correspondientes que permitan abonar a la comunidad de propietarios el segundo pago de la subvención y con ello, la puesta en marcha del ascensor, que la empresa instaladora se niega a activar en tanto no haya cobrado por su trabajo. Hasta ahora esos requerimientos han sido infructuosos”.*

Así, con el ánimo de poder adoptar una resolución definitiva en la queja, consideramos oportuno, con carácter previo, trasladar la información recibida al promotor de la queja, a fin de que nos trasladara lo que a su derecho pudiera interesar en relación con lo informado.

Pues bien, el interesado manifestaba lo siguiente:

*“(..) esperando alguna comunicación de EPSA, que creo, debe tener en su poder la Certificación de Fin de Obra, referente al Expt.(..), ya que el día 5 de abril de 2013, fue firmada por las partes (Se acompaña dicho Certificado). Si bien, hasta el día de la fecha, no se ha recibido el segundo pago de la subvención, que permita finiquitar la deuda con la empresa constructora”.*

En efecto, pudiéndose deducir de las manifestaciones del promotor de la queja que obraba en poder de EPSA la certificación final de obra, de la que se hacía depender el pago de la segunda parte de la subvención, nos dirigimos nuevamente a la citada entidad, a fin de que nos ratificara estos extremos y nos informaran en que momento de iba a proceder a liquidar con la comunidad de propietarios la cantidad pendiente de la subvención concedida.

En respuesta a nuestra solicitud de información EPSA se pronunció en los siguientes términos:

*“Para conseguir el certificado de final de obra por parte del arquitecto director de la misma, tanto la propiedad del edificio como la Empresa Pública de Suelo de Andalucía tuvieron que reclamarle de forma continua y por diferentes medios la documentación que certificara el final de obra, la cual no presentó hasta el 30 de mayo pasado, haciéndolo en la Gerencia del EPSA en Almería.*

*Una vez que dicha documentación llegó a los Servicios Centrales de la Empresa Pública fue analizada, emitiéndose informe de subsanación el 21 de junio. Al director de obra se le remitió entonces un e-mail, el 24 del mismo mes, solicitándole todas las certificaciones y facturas emitidas por el contratista, la garantía, y la corrección del acta de recepción de obra una vez terminada.*

*Sin embargo, a la fecha de emisión de este informe, el técnico responsable de la obra sigue sin presentar dicha documentación, que una vez que esté en poder de EPSA, deberá ser comprobada y en caso de que fuera correcta, seguirse el trámite habitual para que pueda emitirse la orden de pago*

*que hará efectiva la parte pendiente de la subvención cuando, por otra parte y además, exista disponibilidad presupuestaria para poder realizar el abono”.*

A la fecha de redacción de estas líneas nos proponemos dirigirnos a la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía, a fin de que nos informen si se proponen realizar actuación alguna para desbloquear la situación creada, y de esta forma, dar luz verde al pago de la cantidad subvencionada pendiente de pago, no pudiéndose olvidar la dificultad con la que se encuentra la comunidad de propietarios para conseguir las certificaciones de obra que esa Agencia solicita, y el perjuicio que se les está ocasionando.

- **Queja 13/589.** En esta queja, el compareciente, en nombre de su comunidad de propietarios, exponía que habían tramitado una subvención para instalar un ascensor en el edificio.

Manifestaba el interesado que el convenio con EPSA, se firmó con fecha 30 de septiembre de 2009, autorizando la Empresa Pública el inicio de las obras el 17 de octubre de 2011, aunque los trabajos no llegaron a comenzar dado que la comunidad de propietarios se vio obligada a cambiar de empresa constructora puesto que la inicialmente seleccionada se había declarado en concurso de acreedores.

No obstante, cuando el citado problema quedó solucionado, y según contaba el interesado, EPSA les informó que ya tenía cerrada la programación de actuaciones para el año 2012, a lo que había que añadir que el 15 de mayo de 2012 el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía aprobó el Plan Económico-Financiero de Reequilibrio 2012-2014, al que se incorporaron las medidas del recorte de gasto decididas por la Administración General del Estado, que eran de obligado cumplimiento para las Comunidades Autónomas.

Además de recordarle lo siguiente: *“En este sentido, cabe recordar que, según recoge el artículo 3º apartado 3 de la Orden que regula este programa, la efectividad y disponibilidad de las ayudas acogidas al mismo está condicionada por la existencia de fondos suficientes para atenderlas, circunstancia que, como ha quedado dicho, no se da en el momento actual, por lo que resulta de imposible cumplimiento acceder a lo solicitado por esa comunidad de propietarios”.*

A la vista de lo anterior, la comunidad de propietarios afectada, nos trasladaba su preocupación, al desconocer, qué iba a pasar con todo el dinero que habían tenido que sufragar para llegar hasta la firma del convenio y la autorización de las obras (proyectos técnicos, visados, licencias de obra, etc.), puesto que de no ejecutarse las obras se trataría de un dinero gastado en vano, y ponían de manifiesto que si habían solicitado una ayuda pública para instalar el ascensor era debido a que la situación económica de los vecinos no era lo suficientemente buena.

Tras solicitar el preceptivo informe de EPSA, pudimos observar que los motivos por los que EPSA justificaba el retraso que afectaba al pago de la subvención, venían a coincidir con los expuestos por el interesado en su queja: MOTIVOS DE ÍNDOLE PRESUPUESTARIA.

Finalmente, siendo consciente esta Institución de los daños y perjuicios que esta situación reportaba a la comunidad de propietarios, hubimos de decretar el archivo de las actuaciones en la queja, toda vez que la actuación de EPSA se ajustaba a la legalidad vigente.

- **Queja 13/2478.** En su escrito de queja la interesada exponía que había solicitado la subvención para la Adecuación Funcional Básica de la Vivienda para mayores de 65 años (sustitución bañera por plato ducha), que ofrecía la Junta de Andalucía.

Manifestaba, que la documentación fue recepcionada correctamente a través de la oficina virtual, y añadía que tras haber transcurrido ocho meses, aún no había recibido respuesta a su solicitud.

Afortunadamente el presente expediente de queja se solucionó satisfactoriamente, como se desprende de lo informado por la Delegación Territorial de Fomento, Vivienda, Comercio y Turismo, cuyos aspectos más destacados a continuación pasamos a transcribir:

*“El Delegado Territorial de Fomento, Vivienda, Turismo y Comercio, obtenida consignación presupuestaria y siguiendo el orden de las solicitudes presentadas, emite Resolución a favor, con fecha 21/05/2013, concediéndole la Subvención por importe de 1.132,80€ a D<sup>a</sup>. ... . Se notifica dicha Resolución mediante oficio firmado por la Jefa de Servicio de Rehabilitación y Arquitectura con Acuse de Recibo firmado por la interesada con fecha 28/06/2013. Se adjunta dicho Oficio, Resolución y Acuse de Recibo que acredita que si tuvo reconocimiento y lo recibió.*

*El Servicio de Rehabilitación y Arquitectura realizó Propuesta de Pago favorable, firmada por el Delegado de Territorial con fecha 21/05/2013, siendo ésta fiscalizada por Hacienda y pasando a Tesorería, pendiente del pago material.*

*Finalmente y consultado el sistema contable de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, se ha comprobado que el Servicio de Tesorería ha realizado el Pago Material, con fecha 20/09/2013, transferido a la cuenta comunicada por la solicitante”.*

## **2. 5. Procedimientos de ejecución hipotecaria.**

Los datos que ofrecen tanto la estadística judicial del primer y segundo trimestre de 2013 (Consejo General del Poder Judicial) parecen alentadores: las ejecuciones hipotecarias han descendido en relación con el mismo período del año anterior (un 13,9% el 1er trimestre y un 12,9% el 2º); si bien hemos de reseñar que más del 20% de las mismas correspondían a Andalucía (el 22,5% el 1er trimestre y el 23,1% en el 2º).

Los datos referidos a lanzamiento de vivienda también muestran una tendencia a la baja con respecto a 2012 (casi un 16% de solicitudes en el primer trimestre y un 15,5% en el 2º trimestre), si bien se advierte que para los años anteriores no es posible desagregar el tipo de inmuebles a los que afecta el mismo, lo que nos impide conocer si eran residencias habituales.

Por primera vez, en el año 2013 se dispone del número total de lanzamientos practicados, que en el primer trimestre fue de 19.468 y de 18.077 en el segundo, de ellos cerca del 13% se habían producido en Andalucía. Del total de lanzamientos del primer trimestre, el 37,5% se derivaban de ejecuciones hipotecarias, el 57,7% de la Ley de Arrendamientos Urbanos y el 4,8% de otras causas. En el 2º trimestre, el 36,23% de lanzamientos se derivaban de ejecuciones hipotecarias, el 58,23% de la Ley de Arrendamientos Urbanos y el 5,54% de otras causas.



Estos datos, a pesar de su carga positiva, no dejan de revelar que persiste la dura realidad derivada de la crisis económica con miles de familias que todos los años se ven privadas de sus viviendas por ser incapaces de afrontar sus deudas.

Y como trasunto lógico de esta realidad, durante 2013 hemos seguido recibiendo un importante número de quejas remitidas por personas y familias que, angustiadas ante la perspectiva de la pérdida de su vivienda, demandaban el auxilio de esta Institución.

#### 2. 5. 1. Mediaciones con entidades financieras.

Cuando en la Institución se reciben demandas de ayuda de personas incursas en situaciones de riesgo de pérdida de sus viviendas por impago de préstamos hipotecarios, nuestra primera intervención suele ser de tipo informativo, ya que el primer problema que observamos es que las personas y familias que acuden a esta Institución en la mayoría de los casos están totalmente desorientadas y desesperadas ante las amenazas de su entidad de acudir a la vía judicial si no abonan las cantidades pendientes de pago.

Nuestra tarea se centra en reconducirles y facilitar información relativa a los derechos que les asisten y sobre las instancias a las que pueden acudir para recibir el asesoramiento y protección adecuados.

Desde que se instauraron las Oficinas en Defensa de la Vivienda en las Delegaciones Territoriales de la Consejería de Fomento y Vivienda venimos ofreciendo información acerca de este recurso, así como del que ofrecen algunos Ayuntamientos adheridos al Programa de Fomento de la Vivienda. Igualmente, en las provincias donde existe convenio con los correspondientes Colegios de Abogados, se informa a las personas afectadas del servicio de asesoramiento que dichos Colegios vienen prestando.

Sin perjuicio de lo anterior, a quienes acuden a nosotros también se les ofrecen las posibilidades de mediación de esta Institución ante las entidades financieras con el fin de obtener algún acuerdo que resulte satisfactorio para ambas partes.

En estos casos, es cuando la mediación adquiere su mayor protagonismo al ser el único medio que nos permite actuar con entes privados. En este sentido, en el ámbito de vivienda, hemos intervenido con las Entidades financieras en diversos aspectos, destacando los supuestos en los que las daciones en pago se constituyen en la única alternativa ante la imposibilidad de los acreedores de hacer frente a las cuotas de hipotecas. En otros casos, una vez concluidos los procesos de la dación en pago, trabajamos sobre la propuesta de conseguir un alquiler social sobre la misma vivienda, aunque también sobre viviendas ocupadas por familias sin título legal alguno, propiedad de entidades financieras.

En este sentido, hemos reforzado nuestras actuaciones con estas Entidades, puesto que a través de la mediación se manifiesta una acción de compromiso de la Defensoría para velar por los intereses de la ciudadanía y, sobre todo, de aquellas personas y familias en una peor situación. Así, este tipo de actuaciones permite, desde la voluntad de las partes, conscientemente y libremente aceptada, la intervención de esta Institución, en aras a conseguir que nazca o renazca entre éstas una solución que venga a dar respuesta a las situaciones planteadas.

Entre las Entidades Financieras ante las que hemos realizado nuestra labor de mediación debemos destacar, entre otras, La Caixa, con la que hemos tenido reuniones a lo largo del año, unas veces para marcar el perfil y las pautas de la mediación y, en otras, para establecer y revisar los casos remitidos y responder a las personas demandantes.

Como decíamos, nos congratulamos especialmente de aquellos casos en que la dación en pago liberatoria ha venido acompañada de un alquiler social que ha permitido a la familia permanecer residiendo en su domicilio.

Así, en la **queja 13/678** se tramitó ante la entidad Credifimo una petición para interesarnos por la respuesta que pudiera darse a la solicitud de dación en pago y alquiler social de una familia con dos menores a su cargo (de 2 y 5 años). La deuda ya se había reclamado en vía judicial y estaba fijada la fecha para subasta.

La respuesta ofrecida por la entidad fue que se paralizaba la subasta y se estudiaría la posibilidad de alquiler social.

Un caso peculiar es el de la **queja 13/2527** en la que el interesado acudía a esta Institución con objeto de que mediáramos ante Cajasur-BBK para que aceptasen la dación en pago de una segunda vivienda. Relataba que, en el año 2008, adquirieron una vivienda con intención de trasladarse a la misma. Para esta operación tuvieron que solicitar un préstamo personal para el cual hubo que rehipotecar la vivienda habitual.

No obstante, al poco empezó a faltar el trabajo y comenzaron las dificultades económicas que dieron al traste con sus planes. Desde hacía dos años el matrimonio se encontraba en situación de desempleo, sin ninguna ayuda económica, con tres hijos menores a su cargo. Ya tenían acumulados tres meses de atraso en el pago de su vivienda habitual y se habían visto obligados a acudir a Cáritas para hacer frente a gastos de suministros y alimentos.

Aunque desde el Departamento de Recuperaciones de la entidad se nos indicó que se pondrían en contacto con los interesados en atención a la petición trasladada, lo cierto es que pudimos conocer que la entidad no aceptaba la solicitud de dación en pago pero sí había accedido a eliminar la cláusula suelo que operaba en el contrato de préstamo hipotecario. Dado que el interesado manifestó su satisfacción con la solución adoptada, al suponerle un importante alivio económico, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

En la tramitación de este tipo de quejas debemos citar la relación que venimos manteniendo con la entidad Caixabank ya que, si bien no existe un convenio formal que rijan la colaboración entre ambas entidades, lo cierto es que se vienen atendiendo las quejas que se le trasladan desde esta Institución y se intenta llegar a alguna fórmula más ajustada a las posibilidades económicas de la familia afectada, aunque no siempre se logre un resultado totalmente ajustado al interés inicial de la parte promotora de queja.

Nos parece de interés destacar el contenido de algunas quejas con objeto de poner de manifiesto las situaciones que ordinariamente se nos plantean y las gestiones realizadas ante La Caixa para conseguir un acuerdo.

- En la **queja 12/6256** el interesado se encontraba en situación deudora con respecto de su préstamo hipotecario (2.600 euros) y desde su sucursal le solicitaban el pago inmediato de 1.600 euros y para el mes siguiente otros 1.000 euros, cantidades que por la enfermedad de su esposa le resultaba imposible de atender.

Se daba la circunstancia de que el interesado venía cobrando una pensión de 312 euros, y hacía un mes se le había concedido la incapacidad absoluta, estando pendiente de señalar la cantidad asignada por tal concepto. En este caso, nos solicitaba nuestra mediación para poder llegar a un acuerdo en términos a los que pudiera hacer frente en el momento que tuviese asignado el nuevo importe de la pensión (unos 900 euros).

Trasladada la situación a la entidad financiera, ésta acordó la regularización de la deuda mediante dos hipotecas, respecto de las que el interesado se venía manteniendo al corriente.

- En la **queja 13/2534** ya se había producido la adjudicación de la vivienda a la entidad financiera, pero se le seguía reclamando la totalidad de la deuda a la parte promotora de queja, sin tener en cuenta el valor de adjudicación del inmueble. A pesar de las reclamaciones formuladas por la interesada, las llamadas para exigirles el pago continuaban produciéndose a cargo de una empresa que habría adquirido la gestión del crédito.

Tras trasladar la situación a Caixabank, ésta inició los trámites oportunos para cancelar la deuda del Registro pues al parecer se había producido un error.

- En la **queja 13/4098** el interesado exponía que para adquisición de su vivienda junto con su ex-esposa obtuvo un crédito hipotecario de 120.000 €, más una ampliación firmada el mismo día de 30.000 €. Ambas escrituras vendrían a responder al coste real de la vivienda. En el segundo de los créditos aparecía como avalista su padre.

Al parecer, en las negociaciones mantenidas con el director de la sucursal, se le ofertaba la dación en pago, por el primero de los créditos, quedando pendiente la deuda del segundo crédito a la que no podía hacer frente por la situación de desempleo en la que se encontraba. Por ello, nos pedía nuestra mediación para llegar a una solución que evitase la pérdida de la vivienda de sus padres avalistas.

Trasladada la situación a Caixabank, se nos informó que se había denegado la dación en pago de la vivienda pero que se estaba estudiando de nuevo esta opción proponiendo que existiese alguna compensación económica para paliar las pérdidas de esta operación. A este respecto informamos a la entidad de las dificultades que manifestaba la parte promotora de queja para hacer frente a esta compensación.

Con respecto a las garantías de los bienes de su padre, que figuraba como avalista, se nos aseguró que en ningún caso la ejecución de las mismas supondría el lanzamiento de la vivienda. Es por ello, que hemos retomado el contacto con el interesado para abordar la viabilidad de las posibles propuestas que le esta ofreciendo la entidad.

-En la **queja 13/5489** el interesado se encontraba jubilado, con una pensión de 743 €, que era superada por el importe de la cuota hipotecaria y sobre la que recaía un embargo por impago del IBI y otros impuestos, hasta un 25%. Ante esta situación, había solicitado al director de la oficina en la que se gestionaba el préstamo hipotecario la posibilidad de una dación en pago. Al parecer estaban estudiando esta propuesta, con posibilidad de que quedara gravada mediante préstamo personal una parte de la parcela ofrecida como aval, donde podrían vivir.

Dentro del modelo de quejas de mediación con Entidades financieras, en concreto con La Caixa, en materia de alquiler social, nos encontramos la **queja 13/1204**, en la que una señora de Villanueva de Río y Minas nos decía que había acudido al banco solicitando un alquiler social y se le había denegado.

Refería que tenía un hijo de 10 meses y estaban, tanto ella como su pareja, en paro y tirando como podían. Vivían de la ayuda de los suegros y su padre y con ésta podrían hacer frente a un alquiler social. No dirigimos a La Caixa solicitándole información sobre las

posibilidades que había para ello, al mismo tiempo le solicitamos información a los Servicios Sociales del Municipio.

En el caso de los Servicios Sociales se nos venía a decir que esta persona no estaba empadronada en localidad, no así la pareja, de la que nos aportaban información.

Desde La Caixa nos encontramos a la espera de recibir información sobre nuestra petición de mediación.

En cuanto a los logros conseguidos en los supuestos en que esta actuación de mediación tiene lugar, hemos de congratularnos de aquellos casos en que hemos conseguido que las entidades financieras ofrezcan algún tipo de acuerdo a la parte promotora de la queja que le permita mejorar sus condiciones de pago, así como de aquellos supuestos en que se ha conseguido la dación en pago liberatoria que ha permitido a los deudores liberarse de la pesada carga de la hipoteca, aunque sea a costa de la pérdida de la titularidad del inmueble.

En otras ocasiones hemos de lamentar que no se haya obtenido respuesta alguna de las entidades financieras interpeladas, a pesar de habernos dirigido a la sucursal bancaria correspondiente trasladando la situación personal y económica de quienes acudieron en queja con objeto de que se les pudiera ofrecer alguna solución. Por citar algunas: **queja 12/7184** trasladada a la sucursal 3232 de Caja Granada (BMN); **queja 13/1597** trasladada a la sucursal 6012 de BBVA; **queja 13/1851** trasladada a Unión de Créditos Inmobiliarios; **queja 13/2550** trasladada a la sucursal 0063 de Caja Rural de Granada; **queja 13/3609** trasladada a la sucursal 0822 de Cajamar; **queja 13/4595** trasladada a la sucursal 3119 de Caja Granada (BMN).

#### 2. 5. 2. Ejecuciones hipotecarias.

También hemos de indicar que en otras ocasiones las familias acuden a esta Institución cuando ya es demasiado tarde porque el proceso de ejecución hipotecaria ya se ha iniciado y éste se encuentra muy avanzado. Aún en estos casos se intenta promover el acuerdo y se facilita toda la información de interés para la defensa de sus intereses.

No obstante, a veces es la propia normativa la que impone limitaciones al posible acuerdo, así cuando establece que las medidas de reestructuración de la deuda hipotecaria y dación en pago del Código de Buenas Prácticas sólo serán de aplicación -en el caso de reunir los requisitos exigidos- si no se hubiera producido el anuncio de la subasta.

Ante estas situaciones podemos valorar como un instrumento positivo nuestra coordinación con las Oficinas en Defensa de la Vivienda de la Consejería de Fomento y Vivienda, a las que derivamos especialmente estos casos con objeto de que se les tramite la oportuna solicitud de abogado de oficio y se inste la paralización de los trámites judiciales para la mejor defensa de sus derechos.

Resulta, cuanto menos curioso, señalar que son mayoría los casos en que cuando las personas acuden a esta Institución comprobamos que tienen fecha señalada para subasta y ni siquiera cuentan con profesional de la abogacía que vele por sus derechos e intereses. El desequilibrio entre las partes resulta descorazonador y eso que hemos de destacar que han sido jueces y magistrados quienes han mostrado sensibilidad ante tales circunstancias, admitiendo interpretaciones flexibles del proceso de ejecución hipotecaria, incluso desde antes de que se produjera la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Entre las medidas aprobadas por el Gobierno de España para la protección de los deudores hipotecarios inmersos en un proceso de ejecución judicial (o extrajudicial) cabe destacar las posibilidades de paralización del lanzamiento de la vivienda durante dos años en supuestos de especial vulnerabilidad. Fue mediante el Real Decreto Ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios y, posteriormente con escasas variaciones, quedó fijada por la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

Se incluyen entre los supuestos de especial vulnerabilidad que pueden acogerse a la suspensión del lanzamiento de vivienda, y siempre y cuando en el procedimiento de ejecución hipotecaria se adjudique la vivienda a la entidad acreedora:

- a) Familias numerosas.
- b) Unidad familiar monoparental con dos hijos a cargo.
- c) Unidad familiar de la que forme parte un menor de tres años.
- d) Unidad familiar en la que alguno de sus miembros tenga declarada discapacidad superior al 33 por ciento, situación de dependencia o enfermedad que le incapacite acreditadamente de forma permanente para realizar una actividad laboral.
- e) Unidad familiar en la que el deudor hipotecario se encuentre en situación de desempleo y haya agotado las prestaciones por desempleo.
- f) Unidad familiar con la que convivan, en la misma vivienda, una o más personas que estén unidas con el titular de la hipoteca o su cónyuge por vínculo de parentesco hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad, y que se encuentren en situación personal de discapacidad, dependencia, enfermedad grave que les incapacite acreditadamente de forma temporal o permanente para realizar una actividad laboral.
- g) Unidad familiar en que exista una víctima de violencia de género, en el caso de que la vivienda objeto de lanzamiento constituya su domicilio habitual.

Aunque la medida supone un avance respecto de situaciones anteriores donde primaba la absoluta desprotección del deudor hipotecario, sin embargo, el perfil limitado de las personas que pueden beneficiarse de esta medida no ha permitido dar respuesta a otras situaciones merecedoras de la misma protección y que, incomprensiblemente, quedan excluidas.

Con ocasión de la modificación de la Ley de Enjuiciamiento Civil operada por la citada Ley 1/2013, también tuvimos ocasión de advertir a quienes se encontraban en medio de un proceso de ejecución hipotecaria que se había establecido un plazo preclusivo de un mes para entablar el incidente de oposición, basado en las nuevas causas introducidas a través de la reforma legal, en todos aquellos procedimientos judiciales que se encontrasen en trámite a su entrada en vigor.

Desde muchas instancias se planteó la situación de desprotección a la que se verían abocadas muchas personas por el transcurso de un plazo tan exiguo, en un momento además de muchos cambios normativos y jurisprudenciales. Esta situación motivó la

inclusión de una advertencia a través de comunicado en nuestra web, con enlace a la información recogida por el Consejo General de la Abogacía alertando de tal posible indefensión.

Por otra parte, de las quejas recibidas hemos podido comprobar que en muchos casos las entidades financieras rechazan la adopción de las medidas previstas en el Código de Buenas Prácticas (reestructuración de la deuda o dación en pago), amparándose en el incumplimiento de los requisitos que se exigen para su aplicación. Un argumento que en muchos casos no es más que una mera excusa basada en una interpretación excesivamente rigorista de la norma.

En este sentido, nos parece oportuno destacar la **queja 13/706** en la que se ponía de manifiesto la situación de una familia cuyos progenitores se encontraban en situación de desempleo (el marido sin prestación económica) y con dos hijos pequeños a su cargo.

Habían solicitado a su oficina bancaria acogerse a la reestructuración de la deuda hipotecaria fijada en el Código de Buenas Prácticas, aportando toda la documentación requerida.

Tal solicitud había sido rechazada por la entidad financiera alegando que el préstamo concedido excedía el importe de adquisición de la vivienda. Sin embargo, según nos puso de manifiesto la parte promotora de queja, dicho exceso se habría destinado a un seguro que exigió la entidad al concertar la hipoteca y a gastos de gestión relacionados con la propia escritura, más una entrega a cuenta previa (contrato privado).

La única opción que le ofrecía la entidad era rebajar la cuota hipotecaria a unos 250 euros mensuales, pero esta opción no podía ser asumida por la familia ya que incluía la necesidad de concertar un préstamo por las cuotas impagadas y por los gastos de escritura derivados de la novación, con lo cual la cuota mensual real se mantendría muy superior a sus posibilidades económicas.

Desde esta Institución se consideró oportuno acudir a las posibilidades de mediación con el fin de facilitar una resolución positiva de la queja recibida. Así, fueron trasladadas las circunstancias familiares y económicas a la dirección de la sucursal solicitando expresamente que se estudiaran posibles formulas que permitiesen a la familia afrontar en mejores condiciones sus obligaciones en relación al préstamo hipotecario concertado.

De modo particular, se solicitó que dicho estudio pudiese concretarse en la admisión de la solicitud de reestructuración de la deuda hipotecaria conforme a las reglas establecidas en el Real Decreto Ley 6/2012 que había sido formulada. Al respecto, trasladábamos a la sucursal bancaria que considerábamos que se estaba empleando un criterio excesivamente rigorista en la interpretación del requisito de que el préstamo hubiese sido concedido para la adquisición de la vivienda habitual. Añadiendo que, a nuestro modo de ver, el hecho de que el importe de adquisición de la vivienda fuese inferior a la cantidad concedida como préstamo no desvirtuaba el destino al que se vinculaba la operación.

Entendemos –y así lo hacíamos saber en nuestra misiva a la entidad financiera– que la norma por la que se establece el Código de Buenas Prácticas pretende situar en el “umbral de exclusión” y, por tanto, beneficiar con las ventajas recogidas en la misma a quienes se encuentren en una relación crediticia con entidades financieras o de crédito

derivada de la adquisición de su vivienda habitual, excluyendo por contra los supuestos en que dicha relación se deba a la adquisición de otro tipo de inmuebles.

Por otra parte, estimábamos que los argumentos empleados por la parte promotora de queja para explicar la diferencia entre los importes del préstamo hipotecario y de adquisición de la vivienda justificaban -aún más si cabe- la aplicabilidad del Código de Buenas Prácticas al que la entidad se encontraba adherida.

Lamentablemente la respuesta de la entidad financiera, remitida desde el Servicio de Atención al Cliente a esta Institución, sigue manteniéndose en su negativa a la solicitud de dación en pago, remitiéndose a la resolución de la reclamación que dicte el Banco de España.

### 2. 5. 3. Embargos de vivienda por deudas con la Seguridad Social.

Finalmente, no queremos concluir este apartado destinado a dar cuenta de las gestiones desarrolladas en defensa de la vivienda sin hacer mención a la **queja 13/301**, tramitada de oficio por esta Institución en relación con los embargos de vivienda procedentes de deudas con la Seguridad Social.

Dicha actuación respondía a las numerosas quejas recibidas en las que se denunciaba una situación de riesgo de pérdida de la vivienda familiar como consecuencia de deudas pendientes con la Seguridad Social.

En las quejas recibidas, las personas afectadas nos relataban las dificultades padecidas en el desarrollo de sus respectivos negocios como consecuencia de la grave crisis económica, explicando como disminuían constantemente los ingresos mientras no dejaban de incrementarse los gastos a los que debían hacer frente, produciéndose así un continuo deterioro de su solvencia, hasta llegar a una situación límite que les habría llevado a tomar la decisión de dejar de atender sus obligaciones con la Seguridad Social y priorizar otros gastos ineludibles relacionados con la subsistencia y el bienestar de la unidad familiar.

Las deudas derivadas del impago de cuotas del Régimen Especial de Autónomos no serían excesivas en los casos que teníamos conocimiento (entre 4.000 y 11.000 euros), pero ello no había impedido que la gestión recaudatoria de la Administración pública siguiera su curso inexorablemente hasta situar a estas personas ante el drama de tener que afrontar el embargo y la inminente subasta de su vivienda.

En algunas de las quejas la situación había podido encauzarse acudiendo a un aplazamiento de la deuda, pero en otros casos esta solución no fue posible, ya fuera porque las personas afectadas no habrían formulado a tiempo su solicitud de aplazamiento, o porque, habiendo obtenido el aplazamiento, se habrían visto incapaces por su situación económica familiar de hacer frente a los pagos comprometidos en los plazos fijados.

En estos casos, las personas que acudían al Defensor del Pueblo Andaluz relataban su infructuoso peregrinar por distintos organismos públicos, intentando por todos los medios encontrar una solución que impidiera la subasta de sus viviendas y encontrando como única respuesta la constatación de que el procedimiento recaudatorio se había ajustado a las normas de aplicación y la confirmación de que no había posibilidades de impedir la consumación del procedimiento ejecutivo.

Cuando acudían a esta Institución, los expedientes administrativos de apremio se encontraban en un estado muy avanzado, habiéndose producido ya la anotación de

embargo de la vivienda e incluso el anuncio de subasta de la misma. Incluso, en algún caso, el escrito de queja nos llegaba cuando ya se ha producido la adjudicación de la vivienda a un tercero (**queja 12/6667**).

En aquellos casos en que la queja se ha recibido cuando la subasta de la vivienda aún no se ha producido, por más que la misma resulta inminente, esta Institución ha considerado que no podía dejar de atender la solicitud de ayuda que se le hacía llegar por parte de unas personas desesperadas, por cuanto entendemos que resulta notoriamente injusto que en la actual situación de crisis económica la Administración Pública pueda llegar a privar a una familia de su vivienda por no poder hacer frente al pago de una deuda de escasa cuantía.

A finales del año 2012 se había aprobado el Real Decreto Ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, en el que se recogieron por primera vez los supuestos de personas en situación “de especial vulnerabilidad” que se verían beneficiados de una paralización del proceso judicial o extrajudicial dirigido al lanzamiento de su vivienda.

A juicio de esta Institución no resultaba aceptable, ni razonable, que por las autoridades públicas se hubiese aprobado una norma destinada a impedir a las entidades financieras que lleven a efecto el lanzamiento de sus viviendas de las personas que no pueden cumplir sus obligaciones hipotecarias, y, por otro lado, esas mismas autoridades públicas permitiesen que la Administración embargara y subastase las viviendas de quienes no pueden afrontar el pago de sus deudas a la Seguridad Social.

En consecuencia, estimábamos oportuno trasladar a las autoridades pertinentes la necesidad de que las normas que rigen la gestión recaudatoria de los recursos de la Seguridad Social y, en particular, las que regulan el embargo de bienes, se interpretasen de forma que fuese posible salvaguardar la vivienda familiar, única y habitual de deudores de buena fe.

A este respecto, valoramos la posibilidad de que la Tesorería General de la Seguridad Social pudiese dictar alguna norma o instrucción interna que permitiera paralizar los procedimientos de apremio sobre bienes inmuebles que constituyan la vivienda familiar, única y habitual, de deudores de buena fe que se encuentren en circunstancias parecidas a las recogidas en el Real Decreto Ley 27/2012.

En opinión de esta Institución resultaba necesario adoptar un acuerdo que permitiese la paralización de las subastas de las viviendas familiares por deudas a la Seguridad Social, hasta tanto se aprobase una norma que hiciera posible una aplicación mas ponderada y acorde a la realidad de los procedimientos de recaudación ejecutiva que implican el embargo de bienes de los deudores.

El problema es que la Tesorería General de la Seguridad Social se define como un servicio común de la Seguridad Social, tutelado por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, y no es, por tanto, un organismo que esté sujeto a la supervisión de esta Institución. Pese a esta limitación competencial y atendiendo a la urgencia de los casos planteados y a la relevancia de los derechos en juego, consideramos oportuno dirigirnos a las Direcciones Provinciales de la TGSS implicadas apelando a su colaboración para con esta Institución, trasladándole las quejas recibidas e interesando una respuesta que permitiera ofrecer una solución a los casos planteados.



Así ha sido en la **queja 12/6478**, **queja 12/6848** y **queja 13/3128**, tramitadas durante el pasado año y en las que nos hemos dirigido a la correspondiente Dirección Provincial de la TGSS (Cádiz y Sevilla) planteando la posibilidad de ejecutar otros bienes con carácter prioritario a la vivienda familiar.

Asimismo, hemos solicitado expresamente que se paralicen posibles actuaciones que pudieran dar lugar a la pérdida definitiva de la vivienda familiar, teniendo en cuenta a la hora de adoptar cualquier decisión, las características de la persona o familia afectada, las circunstancias económicas que habrían dado lugar a su situación deudora con la Seguridad Social y los ingresos realmente disponibles para afrontar el pago de la deuda pendiente.

En este sentido, hemos apelado al principio de menor onerosidad para el apremiado instando a adoptar aquellas medidas recaudatorias que menos perjudican al deudor y posibilitan que quede garantizado el cobro de la deuda (artículo 91 del Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social).

En nuestra argumentación nos hemos remitido al orden de preferencia legalmente fijado para el embargo de bienes (artículo 592 de la Ley de Enjuiciamiento Civil), según el cual los bienes inmuebles ocupan el séptimo lugar, situándose por detrás de otros bienes como los muebles que pudieran ser objeto de embargo sin que ello suponga la pérdida de la vivienda familiar.

Nuestra petición, en definitiva, tenía por objeto convencer a los organismos provinciales de la Seguridad Social de la necesidad de encontrar una solución para el cobro de la deuda existente que no implicase la pérdida de la vivienda familiar del deudor.

Dado que éramos conscientes de la escasa capacidad de maniobra de estos organismos provinciales para flexibilizar la aplicación de las normas recaudatorias en el sentido propuesto por esta Institución, decidimos trasladar el problema y las soluciones propuestas a aquellas instancias que consideramos competencialmente oportunas para hacer que las decisiones que pudieran adoptarse en estos supuestos se hicieran extensivas a todas aquellas personas que pudieran encontrarse en idéntica situación aunque no hubieran presentado queja ante esta Institución.

A tal efecto dirigimos Sugerencia a la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía para que valorase la conveniencia de trasladar al Ministerio de Empleo y Seguridad Social y a la Tesorería General de la Seguridad Social, la posibilidad de instar la aprobación de alguna norma o dictar una instrucción interna que permitiera paralizar los procedimientos de apremio sobre bienes inmuebles que constituyan la vivienda familiar, única y habitual, de deudores a la Seguridad Social de buena fe que se encuentren en circunstancias personales y económicas merecedoras de protección.

La Secretaría General de Vivienda, Rehabilitación y Arquitectura ha contestado aceptando la Resolución dictada, al compartir la preocupación de esta Institución por la situación de riesgo de pérdida de la vivienda familiar de muchas personas a consecuencia de su situación deudora con la Seguridad Social.

En tal sentido se han dirigido escritos a la Dirección General de la Tesorería General de la Seguridad Social, a la Dirección General del Instituto Nacional de la Seguridad Social y al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, en los que se insta la aprobación de alguna norma o instrucción que permita paralizar los procedimientos de apremio sobre bienes inmuebles que constituyan la vivienda familiar, única y habitual, de deudores a la

seguridad Social de buena fe que se encuentren en circunstancias personales y económicas merecedoras de protección.

Por otro lado, la situación creada y las propuestas realizadas por esta Institución se trasladaron a la Defensora del Pueblo, con el ruego de que, si lo estimaba oportuno, realizase las gestiones oportunas ante los organismos estatales competentes para solventar este problema.

Nuestra petición tuvo una excelente acogida por parte de la Defensora del Pueblo que nos comunicó que había iniciado gestiones en el sentido planteado ante los organismos rectores de la Seguridad Social.

Posteriormente, recibimos información de la Defensoría Estatal comunicando la respuesta ofrecida por la Tesorería General de la Seguridad Social a la cuestión trasladada.

Como medidas de respuesta a la misma se aprobaba una modificación de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo (operada a través de la Disposición Final 5ª de la Ley 14/2013, de 27 de Septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización) mediante la que se establece una ampliación del plazo mínimo que debe transcurrir entre la notificación de la primera diligencia de embargo y la realización material de la subasta, el concurso o cualquier otro medio administrativo de enajenación, pasando de uno a dos años.

Asimismo se habrían dado instrucciones internas con objeto de facilitar la concesión de aplazamientos de pago de las deudas de Seguridad Social en condiciones de amortización adecuadas a la situación económica que acredite el deudor, tanto en lo referido a porcentajes crecientes de amortización como, en casos más extremos, a períodos iniciales de carencia. En el caso de deudas superiores a 30.000 euros (cuyo aplazamiento exige la constitución de garantías) se estaría admitiendo como garantía el propio embargo del inmueble por parte de los órganos de recaudación.

A la comunicación de la Tesorería General de la Seguridad Social se acompañaban datos estadísticos, desglosados por Comunidades Autónomas, referidos a los años 2008-2012, si bien sólo permiten distinguir entre embargos practicados a personas físicas o jurídicas y bienes de naturaleza urbana o rústica, sin poder distinguir entre viviendas habituales, viviendas no habituales, naves industriales, locales comerciales, plazas de garaje, trasteros, solares, etc. Sólo comenzaron a recogerse datos relativos a subastas de viviendas habituales a partir de febrero de 2013, con la finalidad de obtener un conocimiento real de la magnitud del problema.

A la vista de estos últimos datos (subastas de vivienda habitual realizadas de febrero a mayo de 2013), la Defensora nos trasladaba la existencia de diferencias significativas entre Comunidades Autónomas, siendo especialmente relevante el volumen de subastas realizadas en Andalucía, con un total de 46 viviendas sobre las 117 de todo el territorio nacional, con especial incidencia en las provincias de Jaén, Córdoba y Cádiz. Por esta razón se habría acordado mantener vivas las actuaciones ante la Tesorería General de la Seguridad Social a fin de incidir sobre las conclusiones extraídas de los datos y posibles medidas que se pudieran adoptar para paliar los efectos no pretendidos derivados de la actuación recaudatoria.

## 2. 6. Otras cuestiones en materia de vivienda.

### 2. 6. 1. Bajada del precio del alquiler de las viviendas de promoción pública.

Sirva como ejemplo para ilustrar este epígrafe la **queja 13/2963**. En esta queja la interesada exponía que en virtud de comunicación fechada el 1 de marzo de 2013, la Empresa Pública del Suelo de Andalucía la requirió para el pago de la cantidad de 11.555,79 euros, en concepto de rentas de alquiler vencidas y no satisfechas, trasladándole a la interesada la advertencia de que de no atender dicho requerimiento en los términos expresados, se procedería a iniciar las acciones judiciales oportunas.

La interesada manifestaba que, debido a la crisis económica, su marido había perdido su empleo, por lo que los ingresos de que disponía su unidad familiar resultaban absolutamente insuficientes y, en algunos casos inexistentes, para afrontar los gastos que generaba su economía familiar, compuesta por el matrimonio y sus dos hijos de 13 y 4 años.

Ante esta situación, explicaba la interesada que había intentado llegar a un acuerdo de pago con EPSA, si bien el único ofrecimiento que se le proponía, consistía en el pago de la mensualidad corriente y una atrasada, o el pago de la mensualidad corriente y cada tres meses, dos atrasadas.

Decía la interesada, que dicha propuesta le resultaba absolutamente inasumible, ya que si no podía atender un mes de renta, ni que decir tenía la imposibilidad de afrontar dos meses de una vez.

Exponía que le constaba que otros vecinos pagaban una renta de 30 ó 40 euros, y añadía que ella estaría dispuesta a pagar una renta de hasta 100 euros, si bien, haciendo un gran esfuerzo.

Tras solicitar la preceptiva información de EPSA, esta Empresa Pública se pronunció en los siguientes términos:

*“El titular de la vivienda dejó de abonar la renta por el arrendamiento de la misma en mayo de 2007, ocho meses después de la firma del contrato, por lo que se le han realizado varios requerimientos de pago que no han sido atendidos.*

*Esa actitud del arrendatario dio lugar a una demanda civil en cuyo procedimiento se alcanzó un acuerdo mediante transacción judicial, según el cual "con independencia de los recibos correspondientes a los meses de Julio y consecutivos, que serán abonados en su fecha por los inquilinos, la cantidad adeudada por rentas atrasadas será abonada mediante dos ingresos cada año, de 450 euros cada uno, con vencimiento el 30 de diciembre y el 30 de junio hasta estar al corriente de la deuda (...), No obstante lo anterior, los inquilinos podrán realizar pagos intermedios a fin de liquidar en el menor plazo la deuda pendiente".*

*El acuerdo judicial no se ha cumplido por parte del Sr. ... No obstante, podrá estudiarse la realidad socioeconómica de esta unidad familiar para adecuar la renta provisionalmente a dicha situación, si bien esa adecuación, en su caso, no afectaría a la deuda pendiente".*

A la vista de la información recibida y pudiéndose deducir que el asunto que motivaba la presente queja se encontraba en vías de solución, procedimos a decretar el archivo provisional de las actuaciones.

- **Queja 13/3331.** El interesado en esta queja, en calidad de presidente de una asociación de vecinos de un barrio de Sevilla, en el que existían 31 viviendas en alquiler, de titularidad de EMVISESA, explicaba que Emvisesa, para el cálculo del alquiler de estas viviendas aplicó el porcentaje máximo, lo que dio como resultado un alquiler alto, al que había que sumar el precio de los alquileres de los trasteros y garajes, además del IBI y el seguro multi-riesgo, del que, aclaraba, nadie tenía copia de la póliza.

De forma que, los arrendatarios venían pagando un alquiler de aproximadamente 440€, por casas de apenas 85 m<sup>2</sup>.

Finalizaba su relato el interesado diciendo que habían intentado tratar de buscar una solución con Emvisesa para que no tuviesen que marcharse las familias arraigadas ya en la barriada, al no poder abonar las cuotas del alquiler, si bien, no se había obtenido el éxito esperado.

Tras la admisión a trámite de la presente queja, y tras las actuaciones llevadas a cabo con EMVISESA, la citada empresa municipal se posicionaba en los siguientes términos:

*“Respecto a las medidas adoptadas para dar una solución a las familias cuya economía les impide afrontar el pago de la renta, le informamos que la Comisión Ejecutiva de EMVISESA, en su sesión de 3 de octubre de 2013 adoptó, entre otros acuerdos, la aprobación de una “renta social” para los inquilinos de promociones en alquiler y alquiler con opción de compra promovidas por EMVISESA que se encuentren en situación de necesidad social, de carácter temporal, que cumplan ciertos requisitos y acrediten documentalmente dicha situación”.*

La medida adoptada por EMVISESA fue acogida con gran satisfacción por esta Defensoría, a la vez que nos permitió dar por finalizadas las actuaciones en la presente queja, así como en otros expedientes de análogas características.

#### 2. 6. 2. Permutas de viviendas protegidas.

Sirvan como ejemplo de la cuestión aquí planteada las siguientes quejas: **queja 13/2476, queja 13/3007, queja 13/3604, queja 13/4373, queja 13/4379 y queja 13/5235.**

De entre las quejas de referencia vamos a comentar aquellas que resumen las distintas situaciones, al amparo de las que se solicita la permuta de vivienda.

- **Queja 13/2476.** En esta queja el interesado exponía que vivía solo, en una vivienda de promoción pública, propiedad de EPSA. Y añadía, que padecía una minusvalía física, psíquica y sensorial valorada con un grado del 55%.

Explicaba el interesado que su discapacidad resultaba incompatible con las características de su vivienda, afectando éstas muy negativamente a sus condiciones de vida, así como al pronóstico y evolución de sus enfermedades.

Concretaba el interesado las deficiencias de la vivienda en las siguientes:

*“La habitación habilitada como cocina carece de todo lo necesario para funcionar como cocina: carece de fregadero, hornilla o similar, salida de humos habilitada a tal efecto. Lo que ocasiona que el ocupante no puede cocinar, teniendo que recurrir a alimentos precocinados o enlatados, charcutería o similar que a larga ocasionan una alimentación poco saludable. Además de obligarle a desplazarse semanalmente a bares o similares establecimientos para poder mantener una dieta equilibrada. Lo que le provoca un mayor esfuerzo económico y un coste más elevado que si cocinara en su propia casa.*

*También carece de un patio y balcón que favorezca el secado de la ropa previamente lavada, lo que le ocasiona más molestias. Además de malos olores, humedades, ...”.*

El interesado había solicitado la permuta de su vivienda ante la Delegación Territorial de Fomento, Vivienda, Comercio y Turismo, de Jaén, sin que su solicitud hubiese recibido respuesta.

Finalmente, solicitaba que, si no resultaba posible la permuta de su vivienda por una vivienda que reuniese mejores condiciones de habitabilidad que le permitieran llevar una vida más saludable, se acometieran las obras necesarias para adaptar su vivienda a las necesidades que demandaba la discapacidad que padecía.

A la vista de la queja formulada, la Empresa Pública del Suelo de Andalucía, tuvo a bien informar lo siguiente:

*“La vivienda objeto de la reclamación se encuentra ubicada en planta baja, no existiendo barreras arquitectónicas que impidan el normal acceso a la misma. Además, cumple con las características técnicas exigidas en el programa de vivienda al amparo del cual fue calificada.*

*La mencionada vivienda consta de salón, dormitorio, baño, cocina y lavadero. Según argumenta el interesado, la cocina carece de todo lo necesario para funcionar como tal. Sin embargo, según informe del técnico competente del Departamento de Vivienda Protegida en Jaén, la parte de la vivienda destinada a cocina cumple con todas las exigencias según la legislación vigente para la vivienda protegida. Además, todas las viviendas del Parque Público son adjudicadas sin enseres, a excepción de fregadero, pila de lavar y calentador de agua. Son los adjudicatarios de las mismas los encargados de habilitar con mobiliario adecuado la cocina para su normal funcionamiento.*

*Lo anterior no justifica la necesidad de traslado planteada por el adjudicatario, ya que la vivienda se adecua perfectamente a las necesidades de la unidad familiar residente, tanto en habitabilidad, dimensión y accesibilidad a la misma, y además no existen viviendas vacantes en el municipio al que el interesado pretende trasladarse”.*

La información recibida se trasladó al interesado a fin de que nos formulara cuantas alegaciones a su derecho pudieran interesar, si bien el interesado no contestó a dicho requerimiento.

En consecuencia, y dando por válidas las consideraciones vertidas en el informe emitido por la Empresa Pública, a propósito de la cuestión planteada por el interesado, procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones en la queja, al no apreciarse una actuación contraria a derecho que pudiera ser imputable a EPSA.

- **Queja 13/3007.** En esta queja la interesada exponía que vivía junto con su hijo y su madre en una vivienda de 24,80 m<sup>2</sup>, ubicada en la ciudad de Córdoba.

Contaba que, desde el año 2011, la unidad familiar venía sufriendo el acoso de su vecina, habiéndose visto obligada a formular diversas denuncias policiales y judiciales, quedando acreditadas algunas de dichas agresiones, en virtud de sentencia judicial por la que se condenaba a aquella.

No obstante, continuaba explicando la interesada que la situación de conflicto estaba adquiriendo cada vez una mayor dimensión, hasta el punto de afectar a la salud mental de su hijo.

Por último, manifestaba la compareciente que, en base a estas circunstancias, las cuales pudo acreditar, había solicitado en varias ocasiones una permuta de su vivienda, si bien, su solicitud no había sido atendida.

A la vista de las condiciones de precariedad que nos trasladaba la interesada, y lo que era más importante, el atentado que se pudiera estar produciendo contra la integridad física y psíquica del menor y la lesión de los derechos que como menor le reconocía la legalidad vigente y que podrían estar siendo vulnerados, acordamos la admisión a trámite de la presente queja y en consecuencia, solicitamos informe de la Agencia Pública de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (AVRA) que contuviese un pronunciamiento en relación con las siguientes cuestiones puntuales:

*“- Si entiende, y le consta a esa Agencia, la necesidad de la interesada de cambiar de domicilio.*

*- Deberá indicarnos, qué actuaciones se han llevado a cabo a instancias de esa Agencia, en aras a dar una solución al problema que afecta a la interesada y su familia.*

*- Para el supuesto de que éstas no se hayan producido, deberá justificar esa Agencia su inactividad.*

*- Por último, interesamos nos comuniquen si hubiera disponible en la actualidad vivienda protegida, que poder ofrecerle a la interesada.*

*Por otra parte, rogamos nos trasladen cualesquiera otras posibles soluciones que pudieran existir para dar una solución inmediata al problema que afecta a la interesada”.*

Paralelamente a la redacción de este informe, se recibió en esta Institución el informe de la Agencia Pública de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía, el cual se encuentra en estos momentos pendiente de valoración. Si bien podemos adelantar los aspectos más destacados del mismo:

*“Ante todos los requerimientos de la Sra. ... a AVRA, ha sido atendida de manera coordinada con los Servicios Sociales Comunitarios y en todos los casos se le ha informado que la única posibilidad de cambio de vivienda prevista por la*

*normativa del Parque Público de Vivienda de la agencia es la de permuta. Atendidas las circunstancias del caso, se trató de canalizar la solicitud de la interesada mediante la fórmula de permuta con otra unidad familiar.*

*Para ello, se efectuaron gestiones con la adjudicataria de una vivienda de dos dormitorios situada en la zona del casco histórico que, aun cuando no había solicitado cambio, podría haber estado interesada, ya que por su avanzada edad podría tener problemas de accesibilidad, pero esta persona rechazó la propuesta de permutar con la vivienda de la interesada.*

*En los últimos años, la situación de crisis económica ha agravado considerablemente el problema de la vivienda en las capas más desprotegidas de la sociedad, constatándose una gran cantidad de casos de exclusión social que generan una importante demanda de vivienda protegida de protección pública, que difícilmente puede ser atendida ya que el número de viviendas disponibles del Parque Público de AVRA es muy limitado.*

*Por ultimo, destacar que la promoción en la que reside la interesada, conformada por siete viviendas similares, plantea frecuentes conflictos de convivencia entre los residentes por amenazas e insultos entre vecinos que a veces alcanzan incluso a los menores. La trabajadora social de AVRA ha colaborado con la comunidad de vecinos para tratar de mediar en esos conflictos vecinales. En este sentido, indicar que en la Gerencia Provincial de AVRA constan escritos de otros vecinos de la promoción que denuncian problemas de convivencia con la interesada”.*

- **Queja 13/4373.** El interesado en esta queja, afectado por una discapacidad valorada en un grado del 65%, solicitaba del Ayuntamiento de Arcos de la Frontera, la permuta de su vivienda por otra adaptada a sus necesidades.

La recepción del informe solicitado del Ayuntamiento de Arcos de la Frontera ha coincidido, con la redacción de este Informe, por lo que aún estamos pendientes de adoptar una resolución al respecto.

No obstante, como venimos haciendo en estos casos, vamos a extraer los aspectos más destacados de la información recibida:

*“En la actualidad no hay bienes inmuebles de propiedad municipal que se ajuste a sus necesidades. Este Ayuntamiento consciente que D. ... tiene una enfermedad degenerativa, y dado que esta Corporación no dispone de medios para solucionar su problema, se le redacta al interesado una petición dirigida a la Empresa Pública del Suelo (EPSA) el 16 de mayo de 2013, solicitándole igualmente la permuta de su piso por otro de propiedad de la empresa pública”.*

Asimismo, merecen ser destacados los siguientes aspectos del informe emitido por la Empresa Pública del Suelo:

*“Se ha remitido escrito al interesado informándole que no es posible la permuta solicitada de una vivienda libre por una vivienda de promoción pública, e instándole para que se inscriba en el Registro Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida de esa localidad para una posible adjudicación de una vivienda de promoción pública en alquiler al amparo de los supuestos previstos*

*en el artículo 5.3 e) del Decreto 1/2012 de 10 de enero, cuando quede una vivienda vacante de las características solicitadas”.*

2. 6. 3. Impago de las rentas de alquiler por parte de los arrendatarios de viviendas de promoción pública.

Para ilustrar esta problemática, procede traer a colación, por ser representativa, la **queja 12/4338**. En esta queja la compareciente exponía que desde 1999 era adjudicataria de una vivienda de promoción pública en régimen de alquiler, ubicada en la localidad de Sevilla, de titularidad de la, hoy, Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía.

Manifestaba la interesada que la titularidad del inmueble le venía reclamando el pago de algunas rentas ya vencidas, así como el abono del Impuesto de Bienes Inmuebles correspondiente al año 2010.

En relación con las cuotas pendientes, nos decía que se trataba de los dos primeros años de alquiler, respecto de los cuales aseguraba, que dichos recibos nunca fueron pasados al cobro. Además, se preguntaba la interesada si dicha deuda, debido a su antigüedad, podría haber prescrito.

Por último, contaba la afectada que representantes de la antigua EPSA se personaron en su domicilio, y le hicieron firmar algunos documentos de los cuales no le facilitaron copia, por lo que no sabía realmente qué firmó. Asimismo, constaba a esta Defensoría que la interesada había solicitado formalmente de EPSA, copia de su contrato de alquiler, así como del documento que firmó, por el cual, al parecer, se comprometía a abonar el doble del alquiler mensual desde el año 2011.

Aunque, a la vista de los hechos expuestos por la promotora de la queja, no apreciábamos, en principio, irregularidad alguna en la actuación de EPSA, consideramos conveniente admitir a trámite la queja, a los únicos efectos de aclarar en qué situación se encontraba el alquiler de la vivienda en cuestión, a cuánto ascendían las rentas pendientes impagadas, si podrían haber prescrito algunas de ellas por su antigüedad y, finalmente, qué documentos eran los que decía haber firmado la interesada con EPSA y de los que aseguraba no guardar copia por no habersele facilitado.

De la información que nos fue remitida por EPSA, merecen ser destacados los siguientes aspectos:

*“En relación a las cuotas pendientes de pago, se ha comprobado que existe una deuda histórica que asciende a 2.028,76 euros, cuya posible prescripción está estudiando esta empresa pública. Una vez sea adoptada decisión en tal sentido, le será trasladada la información, de forma expresa, a la propia interesada.*

*No obstante, hay que señalar que la Sra. ... mantiene actualmente otra deuda con EPSA por importe de 728,15 euros, por 12 recibos de alquiler que no han sido abonados por la adjudicataria, los cuales se corresponden con los meses de septiembre y octubre de 2007, junio de 2011, y los meses que van de agosto de 2011 a marzo de 2012, así como la mensualidad de Agosto del presente año”.*



De dicho informe se desprendería que, efectivamente, la interesada mantenía una enorme deuda con esa entidad, en proporción a la cuantía del pago mensual del alquiler y su repercusión del IBI.

En este sentido, y respecto de estas situaciones, consideraba esta Institución que las personas adjudicatarias de viviendas de promoción pública que, en su día, resultaron beneficiarias frente a otras que por distintos motivos no pudieron acceder al disfrute de este derecho constitucional, al mismo tiempo que disfrutaban de ese derecho, debían asumir las obligaciones que se derivaban de la situación de arrendatario, tanto en lo que afectaba al abono de las cuotas del alquiler como, en su caso, al sostenimiento de los gastos comunes, al cuidado y mantenimiento del inmueble, etc. Todo ello, desde el convencimiento de que el status de ciudadanía conllevaba el disfrute de derechos pero también el cumplimiento de obligaciones.

Cuestión distinta era, que en un momento temporal, o en circunstancias excepcionales, se pudiera disminuir motivadamente la cuantía de los gastos que tuviesen que asumir los arrendatarios, o llegado el caso se regularizase mediante un acuerdo de flexibilización el pago de la deuda e incluso, eventualmente, la persona obligada a estos pagos intentase acceder a algunas de las ayudas que para supuesto de extrema precariedad ofrecían, si bien es cierto que cada vez en menor cuantía, las Administraciones públicas.

Al mismo tiempo, también hemos manifestado en distintas ocasiones, que las Administraciones titulares de los inmuebles debían gestionar estos de manera eficiente, evitando retrasos en sus cobros como los que señalaba la interesada, pues es comprensible que en una situación de extrema precariedad, las personas arrendatarias encuentren una gran dificultad para ahorrar el suficiente dinero para hacer frente a la cuantía de los alquileres atrasados que les ponga al cobro la administración.

En fin, todo ello exigía un esfuerzo de gestión y, en muchos supuestos, la puesta en marcha de un programa de tutela social que hiciese posible la normalización del cumplimiento de los contratos y, en todo caso, evitase la situación en la que se encontraban demasiados inmuebles residenciales de nuestra comunidad, donde el impago reiterado de los gastos comunes y del alquiler de algunas o muchas personas arrendatarias podía motivar el que otras que sí afrontaban su pago se sintiesen desmotivadas para continuar asumiendo sus obligaciones dado el esfuerzo que ello suponía. Una situación de impago generalizado, ya conocemos por experiencia propia las consecuencias nefastas que tienen para todas las personas residentes en estos inmuebles, por lo que se trataba de una situación que era preciso evitar a toda costa.

De acuerdo con todo ello, y aunque en lo que concierne al fondo del asunto no observábamos actuación irregular en relación con la actuación seguida por EPSA, al amparo del artículo 29 apartado 1, de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, formulamos a la mentada Entidad la siguiente Resolución:

***“Sugerencia:***

*1. Se impulse una gestión eficaz del patrimonio público de vivienda asumiendo tanto la Administración titular del inmuebles como los arrendatarios las obligaciones derivados de los contratos.*

*2. Sin perjuicio de que no es improbable que parte de la obligación de pago de las cuotas haya prescrito por el tiempo transcurrido, se estudie la*

*posibilidad de regularizar su situación, flexibilizando el pago de la deuda que pueda quedar pendiente de manera que las cuotas puedan ser afrontada por la interesada.*

*3. Se oriente a la interesada sobre las posibilidades que existen de hacer más llevadera el pago de las mencionadas cuotas de alquiler, acogiéndose a una posible reducción del mismo si ello fuera viable o bien sobre la posibilidad de solicitar ayudas para el pago del alquiler que con carácter temporal puedan facilitarle otros organismos públicos”.*

Dando respuesta a nuestra Sugerencia, EPSA, se pronunciaba en los siguientes términos:

*“Le informo que recientemente la interesada ha mantenido una entrevista con una trabajadora social y una abogada de esta empresa, y se han analizado sus circunstancias socioeconómicas actuales, para adecuar su compromiso de pago de las deudas pendientes en concepto de renta a dichas circunstancias. En este sentido, la Sra. ... se ha comprometido a seguir abonando el recibo corriente mensual, ya que en estos momentos su situación no le permite saldar la deuda reciente que tiene pendiente.*

*Quiere esto decir que EPSA asume las sugerencias trasladadas por esa Defensoría, ya que las mismas coinciden con el modo de proceder de esta empresa pública, que comparte con esa Institución la necesidad de evitar situaciones de impago de rentas en las viviendas sociales, si bien analizando y teniendo en cuenta las circunstancias socioeconómicas individuales que hubiera que considerar excepcionales por la actual coyuntura económica. En el caso de D<sup>a</sup>. ... se están realizando las gestiones necesarias para la prescripción de las deudas desde el momento en que han sido aducidas.*

*Esta empresa pública reitera la coincidencia en los planteamientos que manifiesta en relación a los derechos y obligaciones de los ciudadanos y en cuanto a la eficiencia en la gestión por parte de las administraciones públicas, En este sentido, le comunico que la nueva Dirección de esta empresa, en consonancia con la Consejería de Fomento y Vivienda, trabaja de forma preferente y prioritaria en este sentido, dando al Parque Público de Vivienda un valor central y una posición preferente en la actividad de EPSA”.*

A la vista de la información recibida, y considerando que por parte de esa entidad se había aceptado la Sugerencia que le había sido formulada, acordamos decretar el archivo de las actuaciones en la queja.

2. 6. 4. Descalificación de viviendas protegidas: exigencia devolución ayudas no recibidas.

En la **queja 12/5168**, la compareciente exponía, entre otras cuestiones, que en el año 1997 resultó adjudicataria, en subasta judicial, de una vivienda de protección oficial, en la localidad de Rota. En relación con esta vivienda, solicitó en el año 2007, en la entonces Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes, solicitud de descalificación, quedando condicionada a la devolución de determinadas ayudas. Atendiendo a lo que se le exigía por la Delegación Provincial, y pese a que ella no había sido beneficiaria de ninguna ayuda (pues, recordemos, fue segunda adquirente, mediante subasta judicial) procedió a ingresar a favor de la Consejería la cantidad de 5.761,59 euros,

montante total al que ascendían las ayudas recibidas por la primera adjudicataria de la vivienda, más los intereses legales.

Sin embargo, con posterioridad tuvo conocimiento, que al ser segunda adquirente de vivienda de protección oficial y que, por tanto, no se había beneficiado de ninguna ayuda, no debería haber ingresado cantidad alguna en concepto de devolución de tales ayudas. Y, en tal sentido, presentó escritos de reclamación, en fechas de 14 de septiembre y 2 de octubre de 2011. Ninguno de estos escritos fue respondido por la citada Delegación.

Ante tales antecedentes, admitimos a trámite la queja expuesta y solicitamos el preceptivo informe a la actual Delegación Territorial de Fomento, Vivienda, Turismo y Comercio de Cádiz, que nos respondió en los términos que a continuación se transcriben:

*“Las descalificaciones de viviendas de protección oficial están reguladas en el Reglamento de Viviendas Protegidas de Andalucía, Decreto 149/2006, de 25 de julio, en su Disposición transitoria segunda, en cuyo apartado tercero dice:*

*«Si procede la descalificación se comunicará al interesado el importe global de las cantidades a reintegrar por la totalidad de los anticipos, préstamos, subvenciones y otras ayudas recibidas de la Administración General del Estado, de la Administración de la Junta de Andalucía o de la Administración Local, incrementado con los intereses legales devengados desde la percepción de la correspondiente ayuda. La descalificación quedará condicionada a que se acredite el cumplimiento del citado reintegro”.*

*De la lectura de dicho artículo no se desprende que se diferencia a interesados que hayan sido primeros adquirentes de la vivienda de aquellos que sean segundas o posteriores adquisiciones, es por ello que en el año 2007 se hizo necesaria una instrucción de los Servicios Centrales de la Consejería por la que se aclaraba que las personas que no hubiesen sido beneficiarias de la subvención no tendrían que devolverla como hasta esa fecha se estaba requiriendo.*

*El período de adaptación a la misma pudo implicar que expedientes solicitados con posterioridad a la fecha de la instrucción se resolvieran tal y como se venían tramitando con anterioridad, es decir, pidiendo la devolución de las ayudas sin distinguir en si fue el beneficiario de las mismas, pero tras ese periodo de adaptación se ha estado aplicando la instrucción por lo que la persona que no ha sido beneficiaria de las ayudas no tiene que devolverlas para descalificar una Vivienda de Protección Oficial.*

*No obstante, con independencia de lo anterior y de conformidad con el artículo 30 del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, modificado por la Ley 6/2011, de 2 de noviembre, que aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, el derecho al reconocimiento o liquidación por la Hacienda de la Junta de Andalucía que no se hubiere solicitado con la presentación de los documentos justificativos, prescribirá a los 4 años, y siendo el escrito de reclamación de fecha 18 de septiembre de 2012, se ha superado dicho plazo para su reintegro”.*

En vista de la información que nos trasladaba la Delegación Territorial (especialmente en lo que afectaba a la existencia de una instrucción sobre este asunto) y de

las razones que esgrimía para justificar que se hubiera solicitado a la interesada el ingreso previo de unas ayudas que no había percibido, esta Institución decidió solicitar un informe a la Dirección General de Vivienda con objeto, sobre todo, de conocer el contenido de la instrucción dictada por los Servicios Centrales de la Consejería para aclarar el procedimiento de descalificación de viviendas protegidas, así como la fecha en la que fue dictada y la de su entrada en vigor.

En respuesta a nuestra petición, la Dirección General de Vivienda de la Consejería de Fomento y Vivienda nos informaba de lo siguiente:

*“(…) le informamos que no se trata de una instrucción, sino de unas aclaraciones sobre algunos aspectos regulados por el Decreto 149/2006, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas Protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía y se desarrollan determinadas disposiciones de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, que fueron remitidas a todas las Delegaciones Provinciales con fecha 14 de marzo de 2007”.*

Repárese, por su importancia, en el hecho de que estas aclaraciones, junto al informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería sobre la devolución de ayudas, fueron remitidos a las Delegaciones Provinciales con fecha de 14 de marzo de 2007, es decir, 3 meses y 17 días antes del 1 de julio de 2007, fecha en la que la interesada en esta queja presentó su solicitud de descalificación. Dicho de otro modo, que ya estas aclaraciones habían sido comunicadas para su efectiva implantación.

En cuanto al contenido de las reiteradas aclaraciones merece interés transcribir lo que decían respecto de las descalificaciones acogidas a la Disposición Transitoria del Decreto 149/2006 (aplicable al presente caso):

*“2.- Ayudas objeto de reintegro: Se acompaña informe del Letrado Jefe de Asuntos Jurídicos, en el sentido de que sólo procede la devolución de las ayudas directas o indirectas de las que se hubiera beneficiado el actual propietario de la vivienda, solicitante de la descalificación, por tratarse de una vivienda protegida”.*

El informe del Letrado Jefe es, quizás, más contundente, pues, previos los argumentos jurídicos que en el mismo constaban, se llegaba a la siguiente conclusión:

*“Concretamente, la cuestión sería qué sucede en los casos en que la descalificación se solicita por una persona que al haberla adquirido en segunda o posterior transmisión no puede beneficiarse directamente de ninguna ayuda en la medida en que, como dice la consulta, todas las previstas, tanto fiscales como personales, exigen como requisito que se trate de la primera transmisión de la vivienda.*

*(…)*

*Como conclusión, entendemos que no resulta de aplicación a los segundos y posteriores adquirentes de vivienda protegida lo previsto en el apartado 3 de la Disposición Transitoria segunda del Decreto 149/06 de 25 de julio”.*

De acuerdo con todo lo expuesto hasta el momento, y a modo de resumen, podíamos concluir:

Primero.- La Dirección General de Arquitectura y Vivienda de la Consejería de Obras Públicas y Transportes remitió en el mes de marzo de 2007, a las Delegaciones Provinciales, unas consideraciones en las que aclaraba los términos de aplicación de la disposición transitoria segunda del Reglamento de Viviendas protegidas en lo que afectaba al reintegro de ayudas públicas con ocasión de la descalificación de viviendas protegidas.

Segundo.- Según estas consideraciones, con base en un informe del Letrado Jefe de Asuntos Jurídicos de la Consejería, sólo procede la devolución de las ayudas directas o indirectas de las que se hubiera beneficiado el actual propietario de la vivienda, solicitante de la descalificación, por tratarse de una vivienda protegida. Es decir, no cabe solicitar reintegro o devolución si el actual propietario de la vivienda protegida no se ha beneficiado de ayudas por su adquisición.

Tercero.- En la fecha en la que la promotora de esta queja, solicita la descalificación de su vivienda (el 1 de julio de 2007), la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Cádiz ya conocía cuáles eran las directrices de aplicación en este asunto. Es más, queda constatado por la documentación obrante en este expediente que la Resolución por la que se resuelve la descalificación de la vivienda, condicionada a la previa devolución de las ayudas, es de 29 de agosto de 2007, esto es, casi dos meses después de la solicitud, tiempo más que suficiente para haber asimilado las aclaraciones de los Servicios Centrales. Por tanto, en tanto que era segunda adquirente que no se había beneficiado de ayudas públicas, no procedía haberle exigido el reintegro de ayudas por valor de 5.761,59 euros para concederle la descalificación de su vivienda de protección oficial.

Cuarto.- Entendemos, en contra de lo esgrimido por la Delegación Territorial en su informe, que no hubo tal período de adaptación en la aplicación de estas aclaraciones, pues su literalidad es clara y no induce a equívocos, en el sentido de que, en el caso que nos ocupa, sólo debía reintegrar ayudas quien se había beneficiado de ellas, pero no segundos o ulteriores adquirentes de viviendas protegidas.

En efecto, tras un estudio detenido de la información obrante en el expediente, y examinada la normativa que resultaba de aplicación al caso controvertido, esta Institución pudo entender que la exigencia de la Delegación Provincial de Cádiz no fue ajustada a la normativa, sin que resultasen aceptables desde un punto de vista legal, los argumentos que esgrimía la Administración en su descargo *“El período de adaptación a la misma pudo implicar que expedientes solicitados con posterioridad a la fecha de la instrucción se resolvieran tal y como se venían tramitando con anterioridad, es decir, pidiendo la devolución de las ayudas sin distinguir en si fue el beneficiario de las mismas”*.

De manera que, no podía ser otra la conclusión, en primer lugar, porque las aclaraciones de los Servicios Centrales de la Consejería (cuya copia obra en el expediente) no admitían un período de adaptación, simplemente porque unas directrices se aplican o no se aplican, sin que quepan situaciones intermedias o claroscuros. Es decir, desde que se emiten y llegan a cada una de las Delegaciones Provinciales, contenían las directrices en la interpretación de las normas aplicables.

En segundo lugar, porque estas aclaraciones de los Servicios Centrales se dictaron y enviaron (marzo de 2007) a las Delegaciones Provinciales con más de 3 meses de antelación a la fecha en la que la promotora de esta queja solicitó la descalificación de su vivienda (el 1 de julio de 2007).

Y, en tercer lugar, porque la Resolución de la Delegación Provincial en cuya virtud se descalificaba la vivienda en cuestión, y se solicitaba a la interesada el reintegro de

ayudas, era casi 2 meses posterior a su solicitud, es decir, se dictó el 29 de agosto de 2007, más de 5 meses después de que fueran remitidas las aclaraciones de los Servicios Centrales de la Consejería.

Admitir la existencia de este pretendido período de adaptación supondría, pues, tanto como admitir la inaplicación de las normas en el sentido debido, pues se estaría legitimando una interpretación y aplicación normativa en contra no sólo de su literalidad, sino también en contra de lo dictaminado por instancias que gozan, precisamente, de la potestad interpretativa y unificadora de los preceptos.

Por tanto, en atención a lo expuesto, cabía concluir que no resultó ajustado a derecho el reintegro de ayudas que la Delegación Provincial de Cádiz exigió a la promotora de la queja, para descalificar su vivienda.

Por otra parte, en cuanto a si resultaba ajustado a derecho que se le denegase a la interesada la devolución de lo ingresado indebidamente, con base en el transcurso del plazo de 4 años previsto en el artículo 30 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, hubimos de entender que una vez constatado el transcurso del plazo previsto, ciertamente, no cabía la devolución pretendida por la interesada. Ello no obstante, resultaba indudable que se había producido un enriquecimiento injusto de la Administración a costa de esta ciudadana, que había confiado en que lo que se le exigía estaba, entonces, ajustado a Derecho. Es decir, que se había producido una quiebra del principio de confianza legítima que debía presidir la relación entre la Administración Pública y los administrados.

A la vista de lo expuesto, y de conformidad con lo establecido en el artículo 29.1 de la Ley reguladora de esta Institución, formulamos a la Delegación Territorial de Fomento, Vivienda, Comercio y Turismo, la siguiente Resolución:

*“**Recordatorio** del deber legal de respetar el principio de confianza legítima que debe presidir en la relación entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos, previsto en el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y en el artículo 3 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.*

***Recomendación** para que se adopten cuantas medidas sean necesarias para evitar que situaciones como éstas, que merman la confianza de la ciudadanía en el funcionamiento de la Administración, vuelvan a darse en el futuro”.*

En respuesta a nuestra Resolución, la Delegación Territorial se pronunció en los siguientes términos:

*“Le traslado que esta Delegación Territorial viene actuando de manera que sucesivos cambios en normativa sean aplicados sin que se produzca una quiebra del principio de seguridad jurídica en los diferentes procedimientos a tramitar.*

*Con independencia de lo anterior se han adoptado las medidas para mejorar la incorporación e interpretación de los cambios normativos, sirviendo de referencia el procedimiento de descalificación sobre el cual se han revisado la totalidad de expedientes que se encontraban en la misma circunstancia que la*

*del objeto de la queja, sin que se haya detectado ninguna irregularidad en su resolución”.*

A la vista de lo informado por la Administración Autonómica, hubimos de concluir que el contenido de las Resoluciones que le fueron formuladas, había sido asumido favorablemente, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones, procediendo al archivo del presente expediente de queja.





## VIII.- CONSUMO.

### 1. Introducción.

El presente capítulo constituye una novedad respecto a Informes Anuales precedentes, ya que, hasta la fecha, la materia de consumo quedaba subsumida como un epígrafe dentro del capítulo IX dedicado a Salud y Consumo, y se completaba con las referencias que en otros capítulos temáticos del Informe se hacían a quejas con incidencia en el ámbito del consumo, como era el caso de las referidas al suministro domiciliario de agua potable, que venían recogidas en el capítulo dedicado al medio ambiente; las relacionadas con los servicios de telecomunicaciones, que se incluían en el capítulo dedicado al urbanismo, vivienda y transporte; y las referidas al suministro energético, que aparecían en el capítulo dedicado a las Administraciones económicas, al igual que las relacionadas con los servicios financieros.

En el presente Informe Anual todas estas cuestiones aparecen agrupadas en un único capítulo, dedicado específicamente a glosar las actuaciones del Defensor del Pueblo Andaluz en materia de Consumo.

La decisión de elevar de rango la materia de Consumo dentro de la dación de cuentas que el Defensor del Pueblo Andaluz presenta anualmente al Parlamento de Andalucía, no ha sido una decisión tomada a la ligera, sino que la misma es fruto de una profunda reflexión dentro de la Institución, en la que se han sopesado tanto las cuestiones de índole competencial que dificultan nuestra capacidad de intervención en esta materia, como la interrelación existente entre los problemas de consumo y los derechos fundamentales cuya tutela corresponde a esta Institución.

En efecto, desde hace tiempo, venimos constatando en la Institución, a través del análisis de las quejas recibidas en materia de consumo, la trascendencia que las mismas revisten para los ciudadanos cuando afectan a la prestación de lo que han venido en denominarse *servicios de interés general*, entre los que podemos incluir a los servicios que suministran energía –electricidad y gas-, los que se encargan del suministro domiciliario de agua potable; los servicios relacionados con las tecnologías de la información y la comunicación; los servicios de transporte y los servicios financieros.

Es evidente que el derecho a la correcta prestación de estos servicios no tiene en estos momentos un grado de protección y tutela en nuestro ordenamiento jurídico similar al que se otorga a los derechos fundamentales contenidos en la Sección 1ª del Título I de la Constitución o a los denominados derechos sociales recogidos en el Capítulo III de dicho Título. Sin embargo, resulta innegable que en el mundo desarrollado en el que nos desenvolvemos la adecuada prestación de estos servicios de interés general se ha convertido en un elemento imprescindible, no sólo para el normal desempeño de las tareas cotidianas, sino incluso para garantizar unos estándares mínimos de calidad de vida.

De hecho, los denominados servicios de interés general constituyen en la sociedad actual un elemento tan imprescindible para el normal desenvolvimiento de la vida cotidiana de las personas que su inadecuado funcionamiento puede ser causa de importantes perjuicios e, incluso, llegar a afectar a derechos fundamentales. Posiblemente por este motivo los problemas relacionados con estos servicios van escalando puestos entre las cuestiones que más afectan y preocupan a la ciudadanía.

En efecto, si observamos los resultados de las encuestas que preguntan a la ciudadanía por los problemas que más concitan su preocupación, observaremos que la

mayoría hace referencia, como es lógico, a los grandes problemas del país: el paro, la economía, la corrupción, la inseguridad, la falta de vivienda, el sistema de salud, la educación... Ahora bien, si cambiamos algo la pregunta y nos interesamos por saber qué problemas son los que más afectan a los ciudadanos en su vida cotidiana, con seguridad observaremos que el ránking cambia de forma considerable y aparece liderado por los problemas relacionados con el servicio telefónico, el recibo de la luz o del gas, la factura del agua, el pago de la hipoteca, las comisiones bancarias, el precio del autobús o del metro, etc. Solo al final de una larga lista de cuestiones relacionadas con la prestación de servicios de interés general aparecen temas como la vivienda, la salud, la educación o el medio ambiente.

Hoy por hoy, lo que más afecta a la vida cotidiana del ciudadano medio español no son los problemas educativos, sanitarios, de vivienda o medioambientales, son, sin ningún género de duda, los problemas con los servicios de interés general y esto no es consecuencia únicamente de la relevancia que estos servicios han adquirido para nuestra vida cotidiana en los últimos tiempos, ya que también la vivienda, la salud o la educación son esenciales para nuestra vida cotidiana, lo que marca la diferencia es la frecuencia con que se producen los problemas en el ámbito de los servicios de interés general y lo arduo que resulta solucionarlos.

En este sentido, comprobamos que los procedimientos establecidos para la resolución de las conflictos que puedan producirse en relación con la prestación de servicios de interés general resultan ser notoriamente poco eficaces comparados con los procedimientos existentes para la resolución de conflictos relacionados con la vivienda, la salud o la educación.

Asimismo, comprobamos que existe una importante diferencia entre la regulación de los servicios relacionados con la vivienda, la salud o la educación, de carácter netamente intervencionista y orientada claramente a la tutela y protección de los derechos de los usuarios, y la normativa reguladora de la prestación de servicios de interés general, mucho menos intervencionista y marcada por la difícil búsqueda de un equilibrio entre la protección de los derechos de los usuarios y la satisfacción de los intereses comerciales de las empresas prestadoras.

La tutela de los derechos de los usuarios de servicios de interés general choca con frecuencia con un marco regulatorio técnicamente muy complejo y con frecuencia mas preocupado de asegurar unos márgenes adecuados de beneficios a las empresas prestadoras que de garantizar unos servicios de calidad y respetuosos con los derechos e intereses de los consumidores.

Por otro lado, la confusión que genera entre los consumidores la pléyade de organismos de toda índole dedicados a la defensa de los derechos de los usuarios de los diferentes servicios de interés general –Dirección General de Seguros, Secretaría de Estado de Telecomunicaciones, Banco de España, CNMV, etc...- es otro de los elementos que contribuyen a la sensación de indefensión que sienten por regla general los usuarios de estos servicios cuando enfrentan una situación de conflicto.

Por todo ello, esta Institución considera necesario plantearse la oportunidad de mejorar la protección de los usuarios de servicios de interés general, mejorando la regulación de estos servicios, simplificando y potenciando los organismos de control y supervisión e incrementando la eficacia y eficiencia de los procedimientos de reclamación.

Asimismo, consideramos que ha llegado el momento de plantearse la necesidad de mejorar la protección que el artículo 51 de la Constitución y el artículo 27 del Estatuto de Autonomía ofrecen a las personas consumidoras y usuarias, incluyendo en nuestro ordenamiento constitucional y estatutario el derecho de las personas consumidoras a la prestación de unos servicios de interés general de calidad.

Es precisamente el deseo de esta Institución de contribuir a mejorar la protección de los derechos de los consumidores y usuarios en general, y muy particularmente de los usuarios de servicios de interés general, el que nos ha llevado a acordar la creación de un Área temática específica dedicada a los temas de Consumo.

Nuestra intención no es convertir la Institución en un nuevo organismo de defensa de los consumidores que se sume a los numerosos organismos ya existentes a nivel municipal, provincial, autonómico o estatal. Ni es tampoco nuestra intención competir con las asociaciones de defensa de los derechos de las personas consumidoras. Nuestro deseo es contribuir a una mejor tutela de los derechos de las personas usuarias y consumidoras y para ello pretendemos utilizar nuestra capacidad de supervisión sobre las Administraciones públicas y nuestra condición de Comisionado del Parlamento de Andalucía.

Queremos ayudar a mejorar la regulación de los servicios de interés general, proponiendo al Parlamento y a las Administraciones competentes las modificaciones normativas que estimemos necesarias. Asimismo, pretendemos supervisar el ejercicio por las Administraciones de las potestades de control, inspección y sanción que el ordenamiento jurídico les reconoce respecto de la prestación de los servicios de interés general.

En cuanto a las asociaciones de defensa de los derechos de las personas consumidoras, nuestra intención es establecer vínculos de colaboración con las mismas, preferentemente mediante la firma de convenios, ya que entendemos que existe una complementariedad entre las funciones que podemos realizar con el objetivo común de potenciar los mecanismos de regulación y defensa en materia de consumo.

Somos conscientes de la dificultad que conlleva ejercer nuestra labor de defensa de derechos en el ámbito del consumo al ser empresas privadas las encargadas de prestar los servicios, lo que, en principio, las excluiría del ámbito competencial de supervisión de esta Institución que nuestra Ley reguladora orienta hacia las Administraciones públicas.

Ello no obstante, nuestra normativa reguladora también establece la posibilidad de que el Defensor del Pueblo Andaluz pueda realizar actuaciones de mediación con el fin de proponer a los organismos o entidades afectados fórmulas de conciliación o de acuerdo que faciliten una resolución positiva y rápida de las quejas recibidas. Una posibilidad que, en el ámbito del consumo, hemos decidido ejercer a través de procedimientos de mediación entre las empresas prestadoras de servicios de interés general y las personas usuarias de los mismos.

Para dar efectividad a esta labor de mediación estamos proponiendo a las principales empresas prestadoras de servicios de interés general la firma de convenios con esta Institución, cuya principal finalidad es establecer cauces de colaboración que nos permitan trasladar a estas empresas las quejas recibidas de las personas consumidoras al objeto de que las mismas sean atendidas con rapidez y eficacia. Asimismo, estos convenios ofrecen la posibilidad de crear un espacio para el debate con las empresas prestadoras de servicios acerca de los problemas existentes y las mejoras y los cambios que pueda precisar su marco regulatorio.

En este sentido, debemos destacar el convenio firmado el 5 de julio de 2012 con la compañía Endesa, que ha propiciado, en el tiempo que lleva en vigor, la creación de un eficaz cauce de colaboración con esta Institución a través del cual han podido ser resueltos numerosos conflictos trasladados por la ciudadanía en forma de quejas.

Actualmente estamos en negociaciones para la firma de un próximo convenio de colaboración con la compañía Telefónica, que esperamos extender en breve a otras empresas prestadoras de servicios de interés general, lo que a buen seguro redundará en una importante mejora de la eficacia en la realización de nuestra labor de tutela de los derechos de las personas consumidoras en Andalucía.

Antes de comenzar con el análisis de las quejas tramitadas durante 2013 relacionadas con temáticas de consumo, estimamos necesario reseñar la incoación de la siguiente queja de oficio:

- **Queja 13/409** dirigida a la Secretaría General de Consumo, con objeto de que ejerza medidas de protección y defensa de las personas consumidoras y usuarias afectadas por la aplicación de cláusulas suelo abusivas en sus contratos de hipoteca.

## **2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.**

Como hemos dicho, a pesar de que esta Institución carece de competencias para la supervisión de la actuación de las entidades privadas, es nuestro firme empeño asumir la tutela de las personas consumidoras y usuarias de servicios de interés general.

Dentro de las actuaciones, particularmente de mediación, que nos hemos propuesto desarrollar en esta materia, ocupan un lugar prioritario aquellas relacionadas con la crisis económica, ya que esta Institución no puede permanecer pasiva ante la reiteración de quejas que trasladan dramáticas situaciones personales y familiares. Son quejas que apelan al Defensor del Pueblo Andaluz como última instancia a la que asirse ante la falta de respuesta de los organismos competentes.

De hecho, el relato de las quejas tramitadas en materia de Consumo que pasamos a desarrollar incluye una buena muestra de actuaciones realizadas por esta Institución en relación con la prestación de servicios de interés general, como el suministro de luz y agua o los servicios financieros, cuya última ratio no era otra que tratar de solventar situaciones de desprotección derivadas de la crisis económica.

Junto a ello, incluiremos el relato de otras actuaciones y quejas que guardan relación con la protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias, aunque las mismas no tengan una relación directa con la prestación de estos servicios de interés general.

### **2. 1. Servicios de interés general.**

#### **2. 1. 1. Energía.**

Muchas de las quejas tramitadas en materia de energía eléctrica se refieren a una facturación excesiva, a disconformidad con la lectura del contador o al precio excesivo de la luz: **queja 12/3304, queja 12/3753, queja 12/4638, queja 12/6113, queja 12/6793, queja 13/336, queja 13/568, queja 13/2402, queja 13/3310 y queja 13/5101.**

Como es sabido, un porcentaje muy elevado del mercado eléctrico andaluz es gestionado por la Compañía Endesa, lo que convierte a esta mercantil en destinataria de un elevado porcentaje de las quejas que se reciben en relación con estos temas.

Por ello, la suscripción el 5 de julio de 2012 de un convenio de colaboración entre esta Institución y la compañía Endesa ha supuesto un hito importante, al facilitar nuestra intervención en relación a las quejas y denuncias que tienen a esta compañía como destinataria, ya que nos permite remitir a la Oficina de Reclamaciones de la citada empresa los hechos puestos de manifiesto por los interesados, con objeto de que puedan informarnos de la situación denunciada y de las actuaciones que se hayan realizado o estén previstas para solucionar el asunto.

A este respecto, nos parece digno de mención el hecho de que en los últimos meses de 2013 se ha implementado una aplicación en la sede electrónica de esta Institución que nos permite una más clara y ágil vía de comunicación con la citada Oficina de Reclamaciones, lo que esperamos redunde en una mejor atención a las personas que nos presentan su queja.

En bastantes ocasiones los resultados de nuestra mediación son favorables a la pretensión de la parte promotora de queja al aceptar Endesa sus planteamientos y solventar el problema denunciado, aunque, en otros casos, esa solución deviene imposible al mantener Endesa el acierto de su actuación y considerar que la misma ha sido correcta y ajustada a la normativa vigente. Así ocurrió en la **queja 12/4638** o en la **queja 12/6113**.

Como ejemplo de resultado positivo de la mediación realizada podemos citar la **queja 13/5101**, referida a una facturación muy elevada que la interesada consideraba no se correspondía con su consumo habitual de electricidad, habiendo formulado reclamación sin obtener más respuesta que el aviso de suspensión de suministro en caso de impago.

Tras trasladar la queja a la compañía Endesa, por la misma se procedió a la verificación del contador, con resultado de funcionamiento correcto, comunicando, no obstante, que se había refacturado el recibo reclamado, repartiendo los consumos acumulados.

También en la **queja 12/6793** se obtenía una respuesta favorable a la reclamación, en este caso por una facturación posterior a la solicitud de baja del suministro provisional de obra, sin que hubiesen sido atendidas las reclamaciones presentadas por el representante de la empresa titular del contrato de suministro.

La respuesta de Endesa a nuestra petición de información fue la anulación de las facturas reclamadas, dando así por finalizado el expediente de reclamación.

De todas las quejas recibidas, las que nos suscitan mayor preocupación son aquellas que ponen de manifiesto una situación personal o familiar de dificultad económica, en la que resulta difícil hacer frente al pago de los recibos y, como consecuencia de ello, se ven inmersos en una situación de suspensión del suministro.

Tal fue el caso planteado en la **queja 12/3304**, instada por una familia que venía recibiendo facturaciones muy elevadas a las que no podían hacer frente con sus escasos ingresos, con resultado de corte del suministro. Tras haber pasado por esta situación anteriormente habían llegado a un acuerdo de pagos fraccionados con Endesa correspondiente a facturas atrasadas, y ante su incumplimiento y la existencia de varias

facturas impagadas, Endesa no accedía a restablecer el suministro hasta el abono total de la deuda (más de mil euros).

Trasladada la situación a Endesa, se nos informó que el contador se encontraba en el interior de la vivienda y no habían podido realizarse las lecturas (sólo las dos anuales obligatorias). Las últimas lecturas reales serían de diciembre de 2011, abril de 2012 y la última de noviembre de 2012. Por este motivo las facturas serían tan elevadas.

Habiéndose detectado un elevado consumo para facturación (lectura de 25 de octubre de 2012), se habría verificado mediante TPL con fecha 7 de noviembre; lectura que habría dado lugar a la última factura de más de 700 euros reclamada por la parte promotora de queja.

Finalmente, la cliente había formulado reclamación ante el correspondiente Servicio de Industria para verificación del contador y Endesa accedía al reenganche del suministro (sin coste alguno para los clientes) a la espera de la resolución que se dictase. Cuando Endesa recibió la petición de retirar el contador para su verificación, el suministro ya se había dado de baja por impago. Asimismo, la Oficina de Reclamaciones de Endesa nos comunicó que solicitaban al departamento de cobros la paralización del expediente de "dudoso cobro" que estaban gestionando, para esperar también el resultado del expediente de reclamación ante Industria.

En algunas de las quejas recibidas, la situación afectaba no solo a una familia en particular sino a un bloque entero o a una barriada. Así, podemos destacar la **queja 13/2650** remitida desde un centro público del barrio de Los Almendros en Almería tras el corte de suministro ordenado por Endesa a todas las viviendas de la barriada. Los operarios de Endesa incluso habrían acudido escoltados por diez coches de policía para la ejecución de los trabajos necesarios de desconexión.

Desde esta Institución contactamos con Endesa para interesarnos por la situación y se nos trasladó que el corte se había realizado dada la situación de peligrosidad de las instalaciones, en su mayoría enganchadas directamente a centro de transformación y que incluso estarían causando daños. Sólo les constaban unos cuatro contratos en vigor y no tenían constancia de que les hubiera afectado el corte. Para solucionar la situación sería necesario contratar el suministro acreditando la propiedad/alquiler de la vivienda, boletín de instalaciones eléctricas y licencia de ocupación.

A continuación trasladamos esta información a la persona promotora de la queja, quien nos aclaró que, aunque habían sido 184 las viviendas afectadas por el corte de suministro, las familias perjudicadas pudieran ser unas 300, ya que dentro de cada vivienda se habían hecho divisiones para albergar a distintas generaciones.

En el momento de la conversación telefónica representantes vecinales estarían en el Ayuntamiento, al que habían acudido para buscar una solución ya que el problema principal es que las familias carecían recursos económicos (incluso con la recogida de chatarra ya se habían dejado de obtener ingresos) y no podrían asumir el coste de la luz. La mayoría de las familias sólo contaba con el salario social (que por su regulación perciben durante 6 meses y tienen que esperar otros 6 para volver a percibirlo).

Al día siguiente tuvimos conocimiento de que Endesa restablecería el suministro eléctrico al haberse alcanzado un acuerdo entre las partes implicadas.

En ocasiones, la disconformidad con la facturación se refiere al hecho de que la deuda no le corresponda a la persona a la que se le reclama el pago porque el consumo de luz ha sido realizado por otra persona.

Normalmente este tipo de situaciones se produce cuando el contrato de suministro está a nombre de la persona que sea propietaria del inmueble abastecido, pero el uso de la energía se realiza por otra persona que la ocupa en régimen de arrendamiento.

A modo de ejemplo, en la **queja 13/90** la interesada nos exponía que los inquilinos de la vivienda de la que era copropietaria junto a sus hermanos habrían dejado una deuda en concepto de consumo de luz, así como importantes daños en la vivienda, trasladándonos las dificultades económicas de su familia para hacer frente a estas circunstancias.

En estos casos, sin embargo, no podemos intervenir al tratarse de un conflicto entre particulares, por lo que recomendamos el asesoramiento de profesional que ejerza la abogacía (con la posibilidad de acogerse a la asistencia jurídica gratuita si se reúnen los requisitos necesarios para ello), a fin de reclamar en vía judicial el pago de la deuda.

En el caso de la **queja 13/1038** la interesada nos trasladaba su impotencia ante la reclamación de cantidad que le dirigía Endesa por una deuda correspondiente a la facturación del suministro eléctrico de la vivienda en la que actualmente residía su exmarido.

Al parecer, el contrato de suministro eléctrico correspondiente a dicha vivienda estuvo inicialmente a su nombre, pero ella solicitó la baja por teléfono en el año 2005, cuando se divorció. Sin embargo, Endesa le aseguraba que el contrato había sido dado de alta nuevamente por ella en el mes de junio de 2012 por lo que la facturación resultaba procedente.

La queja de la interesada se trasladó a Endesa, en virtud del convenio de colaboración suscrito con el Defensor del Pueblo Andaluz para la resolución de reclamaciones. No obstante, en la respuesta ofrecida por la compañía eléctrica se ratificó en la información proporcionada con anterioridad, indicando que al haberse efectuado la contratación por vía telefónica pudiese tratarse de una persona que, teniendo en su poder todos los datos de la interesada, se estuviese haciendo pasar por ella anulando las correspondientes solicitudes de baja.

A petición de la interesada, se ha solicitado de Endesa que se le faciliten cuantas pruebas disponga (documentales y/o grabaciones telefónicas) con objeto de que pueda ejercer adecuadamente el derecho a la defensa de sus intereses mediante la presentación de la oportuna denuncia.

Finalmente, queremos destacar en este epígrafe la tramitación de la **queja 12/7214**, por cuanto la misma venía referida a la actuación de las empresas Iberdrola y Gas Natural en relación con el suministro de luz y gas de una Unidad de Estancia Diurna de personas mayores.

Acudía a esta Institución la representante de la entidad gestora denunciando que las personas que atendían la unidad de estancia diurna se encontraban sin calefacción de caldera desde el día 26 de diciembre de 2012, al haber procedido al corte de suministro de gas la empresa distribuidora Gas Natural. Tras el corte habían tenido que suplir la calefacción de caldera con calentadores eléctricos -que resultaban insuficientes en esos días de frío intenso- y no podían atender los baños diarios.

El problema al parecer provenía de un contrato suscrito con Iberdrola de modo irregular, siendo responsable un agente comercial. Mediante dicho contrato, y sin mediar voluntad de ninguna persona vinculada a la entidad gestora, Iberdrola habría sustituido a su anterior comercializadora de gas (Gas Natural).

En dicho contrato se habría recogido un número de cuenta que no correspondía a la titularidad del centro, por lo que las facturas vendrían devueltas. Esta circunstancia habría sido expuesta en diversas ocasiones a Iberdrola sin haberse solucionado.

A pesar de estas discrepancias habrían abonado a Iberdrola el total de la deuda pendiente pero ésta no habría hecho lo mismo con respecto a Gas Natural Distribución, según la información que esta compañía le habría facilitado a la interesada.

En esta ocasión remitíamos sendos comunicados a las empresas implicadas, debiendo destacar que se obtuvo la atenta respuesta tanto del Servicio al Cliente de Iberdrola como de la Oficina de Garantía del Servicio a Cliente de Gas Natural, conociendo que se había llevado a cabo la reapertura del suministro de gas, eso sí, el 12 de febrero de 2013.

Para concluir este epígrafe nos parece oportuno incluir una mención a un asunto que nos viene preocupando especialmente como es el repetido incremento en las tarifas que gravan el consumo eléctrico a lo largo de los últimos años. Esto ha provocado el rápido encarecimiento de un servicio de primera necesidad, cuyo coste se hace cada vez más difícil de soportar por parte de los consumidores, especialmente para aquellas familias que, como consecuencia de la crisis económica, cuentan con menos recursos económicos.

Las razones aducidas desde el Gobierno de la Nación para este continuo incremento del coste de la luz -que apuntan al denominado déficit tarifario- no sólo resultan ininteligibles para cualquier persona que no sea técnica o experta en la materia, sino que además provocan el rechazo de una ciudadanía que no entiende que en plena crisis económica un servicio esencial como es la energía eléctrica se encarezca muy por encima del coste de la vida.

Las incidencias habidas en la subasta realizada en el mes de diciembre de 2013, unida a la difusión de datos que acreditan el contraste existente entre las elevadas tarifas de España y las más reducidas de la mayoría de los países de nuestro entorno, han provocado una importante alarma social y han generado una lógica sensación de desconfianza y rechazo entre los consumidores hacia unos sistemas de fijación de precios que no parecen tomar en consideración sus intereses y necesidades.

Ante esta situación, esta Institución considera necesario que se establezca un sistema de fijación de los precios de la energía eléctrica que resulte claro y transparente para la ciudadanía y que no sea susceptible de manipulación o alteración por parte de la Administración o por grupos de interés. Asimismo, entiende necesaria la realización de una auditoría sobre el denominado déficit tarifario, a fin de despejar de una vez por todas las dudas existentes sobre el mismo, su contenido y alcance.

Igualmente, estimamos oportuno que las tarifas de luz recojan incentivos a un consumo responsable y eficiente de la energía eléctrica a través de distintos bloques de consumo, al modo en que se viene realizando para la facturación del suministro de agua.

Por otro lado, ante la realidad que suponen unas tarifas eléctricas muy elevadas y su previsible crecimiento a corto y medio plazo, esta Institución considera necesaria la



adopción de medidas que permitan a las familias con menos recursos acceder a este servicio de primera necesidad a unos precios razonables y adaptados a su realidad económica.

Del mismo modo, entendemos necesaria la adopción de medidas para garantizar el suministro eléctrico a las familias y personas en situación de precariedad económica o exclusión, especialmente, durante los periodos mas duros de verano e invierno.

## 2. 1. 2. Suministro domiciliario de agua.

Al igual que para el suministro de luz, muchas de las quejas relacionadas con el suministro domiciliario de agua se refieren a disconformidades con tarifas, cobros abusivos, cortes de suministro, impagos, etc. (**queja 12/5882, queja 13/1954, queja 13/2045, queja 13/2252, queja 13/3249, queja 13/3481 y queja 13/5278**). En algunas de ellas la situación es reflejo de una situación de dificultad económica para atender el pago de los recibos por suministro de agua.

Un caso que afectó a una pluralidad de familias se puso de manifiesto en la **queja 13/4269**, instada por el presidente de una Comunidad de propietarios de una barriada de Sevilla. En este caso, se trataba de un corte de suministro de agua ordenado por Emasesa, en pleno verano, ante el impago de las facturas adeudadas por la comunidad, ya que el bloque carecía de contadores individuales. Se añadía la circunstancia de que la comunidad se había enganchado ilegalmente, por lo que Emasesa había ordenado la ejecución de las obras necesarias para impedir tal uso y la baja del contrato, lo que supondría posteriormente la generación de nuevos gastos para el alta de suministro.

En esta queja se aprecia que nos encontramos ante un problema estructural, ya que, con anterioridad, las familias habrían sufrido otros cortes de agua por el mismo motivo, incluso por una duración de un mes. Se añadía la circunstancia de que algunos vecinos del bloque –no sabemos si por desidia o por falta de recursos- se encontraban en situación morosa con la cuota de comunidad, lo que estaba generando una importante crispación en el resto de propietarios al tener que asumir el gasto de su consumo de agua. El administrador de la Comunidad ya habría instado el oportuno proceso judicial contra los morosos pero, entre tanto se resolvía el proceso civil, los escasos recursos económicos de la Comunidad no podían hacer frente a las facturaciones de agua recibidas y las familias no podían realizar un nuevo esfuerzo de aportación dineraria pues sus recursos no eran precisamente boyantes.

Desde esta Institución se realizaron gestiones telefónicas con el responsable del Servicio de Atención al Cliente de Emasesa, que amablemente atendió nuestras peticiones y facilitó las condiciones de pago de la deuda pendiente con el fin de evitar el corte de agua.

No obstante, en el mes de noviembre el presidente de la Comunidad nos trasladaba que de nuevo se encontraban ante la misma situación de aviso de corte de suministro por impago. En esta ocasión, las gestiones se centraron en facilitar alguna solución definitiva al problema. Así nos informaba Emasesa acerca de la posibilidad de que las familias en situación de precariedad económica (acreditada con informe de los Servicios Sociales) pudieran beneficiarse de un préstamo social para financiar las obras de individualización de los contadores de agua. Asimismo se ofrecía nuevamente la posibilidad de suscribir un nuevo plan de pagos, paralizándose mientras tanto la suspensión del suministro.

En relación con el precio del agua desde esta Institución se vienen apoyando e impulsando la aprobación de medidas de incentivo por ahorro y de fomento de la eficiencia en el consumo a cargo de los municipios andaluces, proponiendo en tal sentido que se tome en consideración el número de personas que residen en una vivienda al hacer la facturación, de tal forma que la aplicación de los recargos o bonificaciones por tramos de consumo – paga mas quien mas consume- se adecue al número real de personas que realizan tal consumo.

Coincidiendo con la elaboración del presente Informe Anual hemos tenido ocasión de remitir una Sugerencia al Ayuntamiento de San Fernando en la misma línea, a raíz de la presentación de una queja ciudadana por el hecho de que en su municipio no se tuviese en cuenta el número de personas que habitan en la vivienda para facturar el consumo de agua (**queja 13/2461**).

Las incidencias puntuales en la ejecución de estas medidas, que hemos conocido han podido afectar a determinados municipios tras la aceptación de nuestras Sugerencias y su ejecución, como es el caso de Málaga (en la tramitación de la **queja 12/1013**) y que ha motivado la recepción de diversas quejas.

Desde esta Institución queremos dejar claro que consideramos acertada y oportuna la decisión del Ayuntamiento de Málaga de cambiar su régimen tarifario para contemplar el consumo per capita, teniendo en cuenta el número de personas que residen en cada vivienda.

Respecto de las incidencias puntuales que este nuevo régimen puede producir en determinados casos, debemos decir que es normal que surjan dudas, se planteen situaciones injustas o aparezcan casuísticas no contempladas en la norma general. Así ha ocurrido en otras localidades cuando se ha efectuado un cambio de régimen tarifario de esta trascendencia. No obstante, estas incidencias han sido solucionadas por los Ayuntamientos cuando han sido planteadas por los ciudadanos mediante la introducción de las necesarias correcciones o puntualizaciones en la norma general. En el caso de Málaga estamos convencido de que las incidencias y dudas provocadas por el nuevo sistema de tarificación serán solventadas por el Ayuntamiento a través de las oficinas puestas en marcha con tal motivo.

Por otra parte, como ya indicábamos en el Informe Anual correspondiente al ejercicio 2012, no podemos olvidar las dificultades que muchas familias tienen para hacer frente al pago del suministro de agua, tanto por los incrementos habidos en las tarifas del agua, como por los decrementos en los ingresos de la mayor parte de las familias provocados por la crisis económica.

Consideramos necesario y urgente, como ya dijimos en relación al suministro eléctrico, que se adopten medidas para solucionar determinadas situaciones familiares, en las que los ingresos ni siquiera resultan suficientes para atender el pago de un servicio esencial como el agua. Una solución que no puede quedar únicamente a expensas de las ayudas que puedan ofrecer los servicios sociales comunitarios ante lo limitado de sus recursos.

### 2. 1. 3. Telefonía e internet.

Según los propios datos que hacen públicos los Servicios de Consumo de la Junta de Andalucía correspondientes al ejercicio 2013, el sector de las telecomunicaciones

es el que más denuncias acumula y esto necesariamente tiene reflejo en las quejas de la ciudadanía ante el Defensor del Pueblo Andaluz.

Así, cada vez son más numerosas las quejas por disconformidad con las operadoras de telefonía e internet en cuestiones relativas a la calidad del servicio prestado, facturación, requisitos de permanencia, portabilidad, desbloqueo de terminales móviles, servicios sms premium, atención al cliente... hasta un total de 61 quejas presentadas en 2013.

En la mayoría de los casos nos limitamos a ofrecer la oportuna información acerca de los derechos que asisten a los usuarios de telecomunicaciones y las vías de reclamación que pueden emplear para su defensa. Estas vías pueden ser alternativamente las establecidas con carácter general para protección de las personas consumidoras y usuarias (hojas de reclamaciones, mediación y arbitraje) o el recurso a la Oficina de Atención al Usuario de Telecomunicaciones (Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información).

Asimismo, recomendamos a quienes se dirigen a esta Institución que acudan a su Oficina Municipal de Información al Consumidor, al Servicio de Consumo (adscrito a las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía) y/o a su asociación de consumidores y usuarios más cercana, para que le presten la información y asesoramiento que necesiten.

Sin perjuicio de ello, las quejas referidas a la actuación de Telefónica de España S.A. (Movistar) tienen un tratamiento especial, puesto que la citada empresa ha ofrecido su colaboración a esta Institución en el desempeño de sus funciones, razón por la cual, cuando se reciben quejas relacionadas con la prestación de sus servicios, se remiten a la misma, a fin de ayudar a solventar con rapidez dichas quejas.

Podemos dar cuenta de los resultados satisfactorios obtenidos de esta colaboración relatando la solución ofrecida a algunas de las incidencias planteadas en quejas que se trasladaron a la Dirección de Calidad en Andalucía de esta compañía.

Así, en la **queja 12/6291** se resolvía la situación que nos trasladaban desde una notaría granadina que llevaba varios días sin línea de teléfono y fax, con los perjuicios que tal circunstancia le acarrea al estar incomunicada para la prestación de sus servicios.

Igualmente se resolvía la **queja 12/6916** que afectaba a una usuaria de teleasistencia que llevaba dos meses sin poder hacer uso de dicho servicio porque una avería en la infraestructura de Telefónica les había dejado sin línea de teléfono.

En otras ocasiones hemos de lamentar no haber obtenido respuesta a la petición cursada ante la Dirección de Calidad de Telefónica en Andalucía (**queja 13/1092** y **queja 13/5081**). De ahí nuestro empeño por redoblar los mecanismos de cooperación a través de la firma de un convenio de colaboración que pueda articular las obligaciones de ambas partes en pro de la eficacia en la resolución de quejas.

Por otra parte, conscientes de la especial incidencia que las reclamaciones en materia de telecomunicaciones tienen en la vida diaria, desde esta Institución venimos ofreciendo a quienes nos formulan queja las posibilidades de nuestra actuación de mediación con el fin de proponer a las entidades afectadas fórmulas de conciliación o de acuerdo que faciliten una solución a la situación planteada.

Con independencia de lo anterior, y dado que nuestra intervención de mediación no tiene efectos jurídicos vinculantes para la empresa afectada, recomendamos que se utilicen las vías de reclamación que el ordenamiento jurídico reconoce para la defensa de sus derechos. Por esta misma razón suponemos que muchas de las quejas en las que hacemos un ofrecimiento de mediación no llegan a tramitarse ante la falta de una respuesta expresa en sentido positivo.

En los casos en que se produce una aceptación expresa de la mediación ante la operadora de telecomunicaciones, nuestros primeros pasos no han dado los frutos que hubiéramos deseado ya que no siempre se ha recibido respuesta de las empresas interpeladas.

Es el caso de la **queja 13/2717**, en la que trasladábamos al Servicio de Atención al Cliente de Orange la situación en que se encontraba el interesado, al que se le reclamaba una cantidad (42,62 euros), con advertencia de inclusión en el fichero ASNEF-EQUIFAX.

El problema partiría de la baja de línea con ADSL solicitada por el interesado a Ya.com (France Telecom) con fecha 25 de octubre de 2012, que se le habría confirmado con su correspondiente número de referencia. Posteriormente, habría contactado por teléfono para confirmar la situación de baja y, en este momento, fue cuando se le habría requerido formalización de la solicitud de baja mediante escrito y copia de su permiso de residencia. Este trámite lo habría formalizado con fecha 8 de noviembre de 2012.

En consecuencia, entendía que había cumplimentado todos los trámites necesarios para la baja de línea telefónica y solicitaba de esta Institución que mediase ante la compañía con objeto de que dejara de reclamársele cantidad alguna.

Tampoco se ha obtenido respuesta alguna en la **queja 13/2824**, trasladada a Jazz Telecom en relación igualmente con la suspensión del servicio y la tramitación de la baja de su contrato de línea ADSL con esa compañía.

La interesada nos trasladaba su disconformidad con la respuesta ofrecida por la entidad, que justificaba la suspensión temporal de los servicios contratados como medida de seguridad por el uso incorrecto de la Tarifa Plana Nacional. Asimismo denunciaba que había tenido que realizar múltiples llamadas infructuosas para dar de baja el contrato, terminando por hacerlo mediante correo con acuse de recibo en noviembre de 2012.

Sostenía la interesada que en ningún momento Jazztel le facilitó información relativa a la limitación en el número de minutos contratados, cuyo exceso habría motivado la suspensión temporal del servicio. Insistía en que esta información no se le facilitó durante la conversación telefónica que dio origen al alta del contrato y que no se le llegó a enviar copia del contrato, a pesar de haberlo requerido expresamente en el transcurso de dicha conversación.

Ante las circunstancias expuestas, solicitaba de esta Institución que mediase ante la compañía con objeto de que la baja definitiva del contrato surtiera efectos desde el 27 de julio de 2012, fecha en que dejó de recibir el servicio.

Como se ha indicado en el apartado introductorio de este capítulo, confiamos en que las gestiones que venimos desarrollando con objeto de extender la posibilidad de firmar convenios de colaboración con empresas prestadoras de servicios de interés general, permita mejorar la eficacia en la tramitación de nuestras quejas en materia de telecomunicaciones.

Por último, no queremos cerrar este epígrafe en materia de Tecnologías de la Información y Comunicación sin hacer una breve mención a una situación que nos preocupa, al tiempo que nos sorprende (e igualmente preocupa) que no tenga incidencia en las quejas recibidas.

Se trata de las noticias difundidas acerca del espionaje electrónico al que la ciudadanía parece encontrarse sometida por parte de determinados gobiernos. Estas noticias revelan que los Gobiernos pueden acceder y están accediendo a todos los datos que obran en nuestras comunicaciones electrónicas: móviles, correos, redes sociales, búsquedas de internet... Y todas estas actuaciones, que implican lesiones a derechos constitucionalmente protegidos y la vulneración de nuestro espacio más íntimo e inviolable, se amparan en el axioma de la protección de la seguridad nacional y la salvaguarda de la seguridad pública. Tratando de justificar con la presunta consecución de un fin legítimo la utilización de unos medios claramente ilegítimos.

Sin motivo aparente que lo justifique, cualquier persona puede ser objeto de esta “vigilancia” quebrando así otros principios, derechos y reglas esenciales de la democracia como son los derechos a la intimidad personal y familiar, las libertades de pensamiento e ideología, así como las normas aprobadas para la protección de datos personales. Con este tipo de actuaciones, supuestamente en aras de nuestra seguridad, entendemos que se criminaliza a toda la ciudadanía quebrando igualmente el principio de presunción de inocencia establecido en nuestro derecho penal.

Desde esta sede reclamamos la necesidad de establecer limitaciones a este tipo de prácticas que, sin renunciar a las necesidades de seguridad y defensa, no den al traste con principios y derechos básicos para nuestro modelo de convivencia, o al menos, del modelo de sociedad democrática que creemos que debemos defender.

#### 2. 1. 4. Servicios financieros.

En este concepto englobamos, de acuerdo con la propia normativa vigente, a las quejas relacionadas con productos bancarios, productos de inversión y seguros, y ante ellas nos encontramos con la primera dificultad relativa a nuestras limitaciones competenciales y la existencia de unos cauces de reclamación específicos en el ámbito de los servicios financieros que se agotan ante organismos respecto de los que tampoco tenemos facultades de supervisión (Banco de España, Comisión Nacional del Mercado de Valores o Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones).

Ello no obstante, nuestra normativa reguladora también establece la posibilidad de que el Defensor del Pueblo Andaluz pueda realizar actuaciones de mediación con el fin de proponer a los organismos o entidades afectados fórmulas de conciliación o de acuerdo que faciliten una resolución positiva y rápida de las quejas recibidas. Una posibilidad que, en el ámbito del consumo, hemos decidido ejercer a través de procedimientos de mediación entre las empresas prestadoras de servicios de interés general -como los servicios financieros- y las personas usuarias de los mismos.

Las quejas sobre productos bancarios suelen hacer referencia a cláusulas abusivas (desarrollamos las relativas a la cláusula suelo hipotecaria), dificultades en el pago de préstamos (este aspecto también se desarrolla en epígrafe específico), disconformidad con gestiones bancarias (**queja 12/6748, queja 12/6786, 13/374, 13/945, queja 13/2324, queja 13/4781**), cobro de comisiones (**queja 13/232, queja 13/1939, queja 13/2608, queja 13/3277, queja 13/3962, queja 13/4135, queja 13/4751, queja 13/4858, queja 13/5191,**

**queja 13/6592, queja 13/6751**), operaciones sobre cuentas corrientes (**queja 13/1423, queja 13/3838**), todas ellas citadas a título de ejemplo.

Muchas de las quejas recibidas en esta materia se refieren al acoso sufrido por algunas personas por parte de las empresas de gestión de cobros para reclamar el pago de deudas pendientes, en particular de deudas con establecimientos financieros (Cofidis, Celeris...) o empresas dedicadas a las operaciones de reunificación de deudas –en este último caso exceden del ámbito de supervisión del Banco de España- (**queja 12/7013, queja 12/7123, queja 13/572, queja 13/743, queja 13/2048, queja 13/5703**).

En estos casos, facilitamos la información necesaria para el adecuado ejercicio de sus derechos, tanto en vía administrativa (recurso a la Agencia Española de Protección de Datos ante los posibles incumplimientos de la normativa sobre cesión de datos personales o sobre la inscripción de datos en ficheros de solvencia patrimonial), como en vía penal (recurso a la Fiscalía cuando los hechos pudieran revestir carácter delictivo en modo de amenazas o coacciones).

En cuanto a las quejas relacionadas con productos de inversión seguimos recibiendo muchas reclamaciones por la comercialización de participaciones preferentes, sobre lo cual abundamos en un epígrafe específico más adelante.

Por lo que hace a las quejas sobre seguros siguen repitiéndose las referidas a falta de cobertura de las contingencias aseguradas (**queja 13/3780, queja 13/4520, queja 13/4845, queja 13/5008, queja 13/6700**) y, en particular, las de pólizas vinculadas a la concertación de préstamos hipotecarios (**queja 13/3912, queja 13/3205, queja 13/4405**). En estas últimas se reiteran las reclamaciones por el hecho de haber abonado una importante cantidad en concepto de seguro y, sin embargo, ante situaciones de desempleo, el seguro no se hace cargo alegando circunstancias que no les fueron puestas de manifiesto en el momento de suscribirlo (por ejemplo que la relación laboral debía ser indefinida).

Sobre esta penosa situación ya ha intervenido la Defensora del Pueblo ante la Dirección General de Seguros y Planes de Pensiones y el Banco de España, cuyo resultado ha quedado limitado a la inclusión de una modificación en la Ley del Contrato de Seguro con el objeto de hacer más comprensible el contenido de la póliza, aclarar ciertas contradicciones y conformar un proceso contractual equitativo, con la finalidad de reforzar la protección de los asegurados. Habría quedado pendiente la respuesta de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera a la necesidad de establecer restricciones a la práctica de las entidades bancarias de imponer en la contratación de los seguros de protección de préstamos.

También las quejas sobre seguros versan sobre los requisitos establecidos para dar de baja una póliza (**queja 13/2889, queja 13/3811**), a las dificultades para acceder al rescate de un plan de pensiones (**queja 13/1330, queja 13/4760**), o a la subida en el importe de la póliza (**queja 13/3357, queja 13/4249**).

Una de las cuestiones que observamos en muchas de las quejas recibidas en el ámbito de los servicios financieros es la sensación de impotencia que tienen las personas afectadas ante la escasa efectividad de los mecanismos establecidos para la protección de sus derechos e intereses.

Si se acude a los procedimientos en el ámbito de los servicios financieros, el largo peregrinar de la reclamación por el correspondiente Servicio de Atención al Cliente y el organismo supervisor correspondiente, puede que concluya con un informe favorable a las

pretensiones de quien reclama, pero ni la propia normativa establece que dicha decisión sea vinculante para la entidad reclamada.

Resultan significativos a estos efectos los datos ofrecidos por el propio Banco de España reconociendo que en 2012 se habían emitido por su Servicio de Reclamaciones 2580 informes favorables a los clientes, de los que apenas 374 fueron asumidos por las entidades financieras, un escuálido 18,3% del total.

Por otra parte, el campo de actuación de los organismos de protección de las personas y usuarias resulta excesivamente limitado, pues una vez agotadas las posibilidades de mediación y no habiéndose producido la adhesión de las entidades financieras al sistema arbitral de consumo, de poco o nada le sirve al consumidor la posible sanción que pueda imponerse a la entidad reclamada ante la existencia de una infracción a la normativa de consumo

Hemos de hacer notar que la Orden ECC/2502/2012, de 16 de noviembre, por la que se regula el procedimiento de presentación de reclamaciones en el ámbito de los servicios financieros recoge la posibilidad de que la tramitación de reclamaciones ante el Banco de España pueda dar lugar al inicio de un expediente sancionador, «en particular, cuando se dedujese el quebrantamiento grave o reiterado de normas de transparencia o protección a la clientela, o se detecten indicios de conductas delictivas, o de infracciones tributarias, de consumo o competencia, o de otra naturaleza, el servicio de reclamaciones pondrá los hechos en conocimiento del departamento u organismo competente en la materia a los efectos oportunos» (artículo 18 de la Orden ECC/2502/2012).

Con este instrumento en la mano, reclamamos una mayor proactividad del Banco de España para hacer efectivo un reequilibrio de posiciones entre el consumidor y la entidad financiera, acabando con la posición predominante que actualmente detentan las entidades financieras. En efecto, actualmente, ante un dictamen desfavorable del Banco de España por mala praxis bancaria, la normativa reconoce a la entidad financiera la posibilidad de decidir si acepta o no el dictamen y, en consecuencia, si rectifica o no su actuación con la persona reclamante.

Creemos que, cuando menos, podría equilibrarse la balanza a través de una mayor vigilancia por parte de los organismos supervisores de la actuación de las entidades financieras, y mediante el empleo de todos los recursos que pone a su alcance el ordenamiento jurídico, especialmente los sancionadores por el carácter disuasorio de los mismos.

#### *2. 1. 4. 1. Cláusulas abusivas.*

Uno de los asuntos que ha centrado la actuación del Defensor del Pueblo Andaluz en relación con los productos bancarios ha sido la recepción masiva de quejas relativas a la cláusula de limitación a la variabilidad del tipo de interés en los contratos de préstamo hipotecario o “cláusula suelo” (alrededor de 300, contabilizando tanto las que centran su reclamación en la eliminación de la cláusula por abusiva como las que traslucen dificultades en el pago de la hipoteca, entre otras razones por la incidencia de la citada cláusula).

Como ya adelantábamos en el Informe Anual correspondiente al ejercicio 2012, comenzaron a recibirse a finales de ese año numerosas quejas cuestionando la legalidad de las denominadas cláusulas suelo incorporadas a algunos contratos hipotecarios y que son

consideradas por algunos sectores como abusivas y contrarias los derechos de usuarios y consumidores.

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

En algunos de los casos sometidos a nuestra consideración concurrían circunstancias personales y familiares que dificultaban el abono puntual de la cuota hipotecaria, por lo que la eliminación de la cláusula suelo supondría un importante alivio y permitiría evitar el riesgo de incurrir en un proceso de ejecución hipotecaria por impago.

Las actuaciones de esta Defensoría, a través de la **queja 13/409**, iniciada de oficio, se han desarrollado fundamentalmente ante la Secretaría General de Consumo (Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales de la Junta de Andalucía) a la que hemos trasladado la problemática detectada, interesando de la misma el ejercicio de medidas de protección y defensa de las personas consumidoras y usuarias afectadas por la aplicación de cláusulas suelo en sus contratos hipotecarios.

Con tal objeto, con fecha 15 de febrero de 2013 le trasladábamos una **Recomendación** en la que solicitábamos la articulación de las siguientes medidas de protección:

- el ejercicio de la acción de cesación de conductas contrarias a lo dispuesto en materia de cláusulas abusivas y que lesionen intereses colectivos o intereses difusos de los consumidores y usuarios o bien relacionadas con las condiciones de contratación impuestas por las entidades prestamistas en el ámbito territorial de Andalucía, sumada a la devolución de las cantidades abonadas en exceso.

- supletoriamente, la personación en los procesos judiciales promovidos por otras entidades que ostentan legitimación para ello, como pueden ser las organizaciones de defensa de los derechos de consumidores y usuarios.

- el arbitraje de consumo como vía extrajudicial para la solución de un problema que afecta a un número importante de personas en Andalucía.

Posteriormente se daba a conocer la sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo nº 241/2013, de 9 de mayo de 2013, por la que se declaraba la nulidad de determinadas cláusulas suelo contenidas en las condiciones generales de los contratos suscritos entre consumidores y las entidades financieras demandadas (Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, SA, Cajas Rurales Unidas, SCC y NCG Banco, SAU).

Los argumentos empleados en la motivación del fallo nos llevaban a concluir que las cláusulas suelo que se encontrasen en una situación idéntica a la descrita en la declaración de nulidad del Tribunal Supremo, y siempre que no se acreditase la existencia de otras cláusulas que eliminen la insuficiencia de información descrita en la sentencia, deberían correr la misma suerte que las específicamente analizadas por el Tribunal y dejar de producir efectos desde que se comprobase su nulidad.

Ante esta importante novedad, nos dirigíamos nuevamente a la Secretaría General de Consumo requiriendo su intervención con objeto de trasladar formalmente a las entidades financieras radicadas en Andalucía la oportunidad, conveniencia y necesidad de



acometer con la mayor diligencia y sin dilaciones las oportunas actuaciones de comprobación de la adecuación a derecho de sus cláusulas suelo, dando por supuesto que estas iniciativas no se iban a acometer por las propias entidades financieras.

Por otro lado, considerábamos que la sentencia 241/2013 disipaba las posibles dudas existentes en torno al éxito de una acción colectiva de cesación ante la falta de unanimidad en las resoluciones judiciales en la materia. En consecuencia, insistíamos ante la Secretaria General en la oportunidad de ejercitar tal acción por tipos o modelos de contratos, con objeto de extender el pronunciamiento de nulidad de las cláusulas suelo hacia otros supuestos y otras entidades que no hubieran sido objeto del pronunciamiento específico del alto Tribunal.

Asimismo, le trasladábamos nuestras consideraciones en torno al posible ejercicio de la potestad sancionadora como vía para convencer a las entidades financieras de la oportunidad de encontrar fórmulas que posibiliten el acuerdo con las personas consumidoras en este asunto.

A nuestro modo de ver, cuando se comprobase que no se había respetado la transparencia exigible en la incorporación de la cláusula suelo en el contrato hipotecario - bien en el curso de la tramitación de las reclamaciones presentadas por las personas consumidoras o bien en ejercicio de sus competencias inspectoras-, procedería el dictado de una resolución requiriendo a la entidad financiera a dejar sin efecto con carácter inmediato dicha cláusula por abusiva y, en aquellos supuestos en que se produjera una desatención injustificada de estas resolución, resultaría oportuna una actuación sancionadora amparada en las disposiciones de la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía.

La actuación seguida ante la Secretaría General de Consumo ha tenido como resultado diversas iniciativas administrativas para favorecer los procedimientos de mediación y arbitraje a través de los organismos de consumo, como una de las vías propuestas para la solución de conflictos, si bien hemos de lamentar que haya tenido poco éxito entre las entidades financieras. Asimismo, se habría iniciado una campaña de inspección en materia de créditos hipotecarios, de la que podrían derivarse los oportunos expedientes sancionadores por la inclusión de cláusulas abusivas. Del resultado de todas estas actuaciones hemos solicitado que se nos traslade la oportuna información.

A raíz de la sentencia 241/2013 también vimos oportuno iniciar otro frente de actuación para la adecuada protección de las personas consumidoras. Así, con fecha 23 de mayo de 2013 nos dirigíamos a la Defensora del Pueblo Español para someter a su consideración la posibilidad de intervenir ante el Ministerio de Economía y Competitividad y el Banco de España con objeto de que desde dichas instancias gubernamentales se instase a las entidades financieras a la revisión de las cláusulas suelo incorporadas a sus contratos hipotecarios.

La Defensora nos trasladó que ya venía ocupándose del asunto de las cláusulas suelo y que iniciaba una nueva investigación ante el Banco de España, fruto de la cual fue la petición de este órgano supervisor dirigida a las entidades financieras que concentraron el mayor número de reclamaciones, con objeto de que subsanasen las posibles deficiencias advertidas en las operaciones particulares analizadas por el Departamento de Conducta de Mercado y Reclamaciones y para que llevaran a cabo un estudio global con el fin de conocer si tales deficiencias pudieran tener un alcance más generalizado.

Asimismo, el Banco de España dirigía un escrito a las tres asociaciones de entidades de crédito (AEB, CEBA y UNACC) a fin de que transmitiesen a sus respectivos miembros la necesidad de analizar la adecuación de sus cláusulas suelo a los criterios de transparencia establecidos por el Tribunal Supremo.

No obstante, hasta la fecha estas actuaciones no parece que hayan tenido el efecto deseado sobre las personas que vienen reclamando la eliminación de una cláusula incorporada en sus contratos de préstamo sin tener conocimiento de su existencia y/o consecuencias.

Con independencia de las actuaciones relatadas, y a raíz de la publicación de la sentencia 241/2013 del Tribunal Supremo, esta Institución también asumió un compromiso de mediación ante las entidades financieras en relación con las quejas individuales que se habían recibido.

Bien es cierto que el Tribunal Supremo declaraba que las cláusulas suelo no son ilícitas, ni abusivas “per se”, ni siquiera cuando exista una gran diferencia entre la cláusula suelo y la cláusula techo o cuando no se incluya cláusula techo. No obstante, para que las cláusulas suelo no se consideren abusivas deben haberse incluido en el contrato con transparencia, de modo que se garantice «que el consumidor esté en condiciones de obtener, antes de la conclusión del contrato, la información necesaria para poder tomar su decisión con pleno conocimiento de causa». En consecuencia, serán nulas, por abusivas, las cláusulas incorporadas a contratos con consumidores que no permitan un conocimiento suficiente de su trascendencia y alcance en el «desarrollo razonable del contrato».

Teniendo en cuenta estas circunstancias, y con objeto de beneficiar a las personas que tenían concertados contratos hipotecarios con entidades financieras no afectadas directamente por la Sentencia del Tribunal Supremo, nos dirigimos a las entidades financieras objeto de las reclamaciones solicitándoles que revisaran la adecuación de sus cláusulas suelo a los criterios de transparencia e información establecidos por el Tribunal Supremo, dejando sin efecto con carácter inmediato aquellas cláusulas afectadas por vicios de nulidad.

Sin perjuicio de dicha petición genérica, también se les trasladó un listado con los nombres de personas que habían presentado queja ante esta Institución con el ruego de que valorasen si en el momento de la contratación del préstamo hipotecario se incurrió en la falta de transparencia exigible, de acuerdo con los criterios definidos por el Tribunal Supremo.

Esta actuación se producía dentro de las funciones de mediación de esta Institución, dado que nuestra potestad de supervisión se limita a las actuaciones de las Administraciones Públicas y no se extiende a las entidades privadas. Por tanto, la efectividad de nuestra mediación dependía de la voluntad de colaboración que hacia esta Institución demostrasen las entidades financieras.

Lamentablemente, la respuesta obtenida ha estado muy lejos de satisfacer las expectativas generadas ya que, o bien no se ha producido, o bien se ha limitado a defender a ultranza la legalidad de sus cláusulas suelo, sin que a juicio de esta Institución se acredite que previamente han realizado una revisión en profundidad de sus contratos hipotecarios.

Dado que esta situación aboca a la necesidad de acudir a los Tribunales de Justicia para poder obtener la satisfacción de las reclamaciones individuales, y teniendo en cuenta lo lento y costoso de este tipo de procesos, el Defensor del Pueblo Andaluz

consideraba oportuno hacer público en su página web un comunicado dirigido a las entidades financieras instándoles a dejar sin efecto las cláusulas suelo de los contratos hipotecarios en vigor.

A dicho comunicado se acompañaba un documento donde se justificaban las razones que avalaban tal petición, partiendo de un minucioso análisis de la sentencia del Tribunal Supremo puesto en relación con las escasas respuestas obtenidas de las entidades interpeladas.

Sobre estas premisas, la información obtenida a través de las quejas recibidas ponía de manifiesto que las entidades financieras no siempre han cumplido adecuadamente con los deberes de información previa de las condiciones financieras de las operaciones de préstamo hipotecario formalizadas. Asimismo, tomábamos en consideración el hecho de que muchos de los contratos de préstamo que hemos podido examinar guardan una evidente semejanza con los que han sido declarados nulos por el Tribunal Supremo.

Por otra parte, tanto diversas resoluciones judiciales que se dictaban tras la publicación de la Sentencia del Tribunal Supremo, como los pronunciamientos del Banco de España en la tramitación de reclamaciones individuales, ponían de relieve que una mayoría de las cláusulas suelo incorporadas a contratos hipotecarios adolecen de vicios de nulidad.

Razones de justicia social también avalaban la petición formulada por esta Institución, teniendo en cuenta, de un lado, la prolongada coincidencia de unas cláusulas que fijan un elevado interés con una coyuntura de tipos de interés especialmente bajos, y de otro, los esfuerzos y sacrificios que la ciudadanía ha realizado para sostener y sanear con sus impuestos el sector financiero español.

Esta petición también tenía muy presente las dificultades de muchas familias para hacer frente al pago mensual de elevadas cuotas hipotecarias en unos momentos de gravísima crisis económica, viéndose algunas en riesgo de caer en situaciones de insolvencia e impago que puedan concluir con el drama de la pérdida de la propia vivienda.

El comunicado además se trasladó de forma individualizada a la Dirección Territorial de las entidades financieras respecto de las que habíamos recibido quejas, con copia a los respectivos Servicios de Atención al Cliente en los casos de entidades cuyo domicilio social radica fuera de Andalucía.

Coincidiendo con la redacción del presente Informe Anual podemos congratularnos de que se vislumbren ciertos visos de que puedan dar sus frutos la petición cursada. Así, hemos recibido la respuesta de Banco Sabadell, por conducto del Servicio de Atención al Cliente, en la que si bien se ratifican en la adecuación a los requisitos de publicidad y transparencia de sus cláusulas de tipo de interés mínimo, así como en el cumplimiento de los deberes de información y transparencia que rigen sus relaciones comerciales, nos informan que *“siempre que se ha detectado algún caso puntual en los que no se hubieran observado dichos deberes, el Banco ha reconducido la situación con el cliente”*.

Al respecto nos indican que la Dirección Territorial de Andalucía está estudiando de forma individualizada los casos concretos que han presentado queja y que le fueron remitidos desde esta Institución. Asimismo, el Servicio de Atención al Cliente se ofrece a disposición de los clientes que se hayan dirigido al Defensor del Pueblo Andaluz y que no estén conformes con la solución o respuesta facilitada por Banco Sabadell para valorar de nuevo sus consideraciones sobre este tema.

Una respuesta más tibia la ha ofrecido la entidad Caja Rural del Sur al indicarnos que no procede la eliminación masiva de la cláusula suelo. Justifica esta decisión en el resultado del proceso de revisión de su cartera de préstamos, a raíz del requerimiento recibido del Banco de España en junio de 2013, concluyendo que la comercialización de sus cláusulas de limitación a la variación de los tipos de interés había sido transparente y que sus clientes habían sido diligentemente informados del contenido y alcance de las mismas. No obstante, en los casos aislados en que se haya detectado que no se ha cumplido con la normativa aplicable, la entidad estaría adoptando las medidas necesarias para el restablecimiento de los derechos afectados.

Por su parte, Caja Rural de Granada nos trasladaba su preocupación por los asuntos expuestos en nuestra misiva (la necesidad de tener en cuenta la situación económica, el riesgo de pérdida de la vivienda, o el esfuerzo realizado por la ciudadanía para sostener al sector financiero español), así como su interés por atender nuestra petición y, en general, establecer procedimientos de verificación extensibles a toda su clientela y a sus actuaciones con la misma, en aras a mejorar procedimientos y solventar posibles incidencias.

Nos indicaba que se habían estado realizando las verificaciones oportunas en relación con la cláusula suelo, y en particular, en relación con los casos trasladados desde esta Institución. Sin embargo no facilitaba información sobre las decisiones que se hubieran adoptado una vez hechas dichas tales verificaciones.

Con estas actuaciones considerábamos agotadas nuestras posibilidades de mediación ante las entidades financieras en relación al asunto de la cláusula suelo. En tal sentido, recomendábamos a las personas afectadas que continuasen en el ejercicio de sus reclamaciones en el ámbito de los servicios financieros, así como las otras opciones para la defensa de sus derechos como persona consumidora y, una vez agotadas, valorasen especialmente las posibilidades de éxito de una reclamación en vía judicial.

Sin perjuicio de ello, considerábamos necesario dar un paso más en el ejercicio de nuestras competencias mediadoras en aquellas quejas en las que se nos aportaba un informe del Banco de España donde quedaba constancia del incumplimiento de los deberes de información y transparencia a cargo de las entidades financieras.

Entendemos que en estas quejas se da la circunstancia de que la incorporación de la cláusula suelo ni siquiera superaría el “control de inclusión” exigible para un contrato suscrito con una persona consumidora, de acuerdo con los términos desarrollados en la sentencia 241/2013 del Tribunal Supremo. La no superación del “control de inclusión” impide «que el consumidor esté en condiciones de obtener, antes de la conclusión del contrato, la información necesaria para poder tomar su decisión con pleno conocimiento de causa», circunstancia ésta que, según se desprende de la Sentencia del Alto Tribunal, conllevaría la nulidad de dicha cláusula.

Dado que en estos casos entendíamos que el informe del Banco de España acreditaba la existencia de una cláusula nula por falta de transparencia, cuyos efectos deberían desaparecer con carácter inmediato de la vida del contrato sin necesidad de esperar a que un Juzgado dictamine en tal sentido, consideramos obligado requerir a las entidades financieras implicadas para que procediesen, sin más dilaciones, a la eliminación de la cláusula suelo del contrato de préstamo hipotecario suscrito con la parte promotora de queja.

Estas actuaciones, en forma de Resolución de mediación, han tenido lugar hasta la fecha en la **queja 13/753** (dirigida a Caja Rural de Granada), **queja 13/761** (dirigida a Banco Popular), **queja 13/1658** (dirigida a Caja Rural del Sur), **queja 13/2055** (dirigida a Banco Popular) y **queja 13/5821** (dirigida a Caixabank), con distintos resultados hasta la fecha.

Coincidiendo también con la redacción de este Informe Anual se recibía la respuesta de Caja Rural del Sur a la Resolución dictada en la **queja 13/1658**. Si bien partía de su discrepancia con el informe emitido por el Servicio de Reclamaciones, se comprometía a revisar el expediente de la persona afectada y ofrecerle una solución negociada que resultase satisfactoria para ambas partes.

Asimismo, recibíamos la respuesta de Caixabank en la **queja 13/5821**, sosteniendo que no era preceptiva la entrega de oferta vinculante atendiendo a la fecha de firma de la escritura de préstamo y al importe del mismo. A petición de esta Institución se habría revisado las características de la cláusula suelo, concluyendo que cumple con los criterios de transparencia establecidos por el Tribunal Supremo y justificando así su decisión de no eliminar la cláusula. Discrepando notoriamente con las razones argumentadas por la entidad, desde esta Institución se están valorando ulteriores actuaciones en este caso particular con objeto de proteger los derechos e intereses de la parte promotora de queja.

Antes de finalizar este subepígrafe nos parece oportuno hacer mención a la situación particular de las quejas relacionadas con la exigencia de devolución de las cantidades indebidamente abonadas por aplicación de la cláusula suelo (**queja 13/5516**, **queja 13/5658**, **13/5977** y **queja 13/6673**).

Estas quejas provenían de personas que se habían visto beneficiadas por la eliminación de su cláusula suelo acordada por su respectiva entidad financiera en ejecución de la Sentencia 241/2013 del Tribunal Supremo (BBVA, Cajamar y NovaCaixa Galicia).

Hemos tenido que aclarar a quienes presentaron queja ante esta Institución por este asunto que en dicha Sentencia el Tribunal Supremo, a pesar de declarar la nulidad de determinadas cláusulas de limitación a la variabilidad del tipo de interés de las entidades demandadas por falta de transparencia, consideró que no procedía dar eficacia retroactiva a la Sentencia, apelando a razones de seguridad jurídica y posibles riesgos de trastornos graves con trascendencia al orden público económico. De este modo la propia sentencia establecía la improcedencia de la devolución de las cantidades ya cobradas por las entidades financieras afectadas.

Aunque esta Institución no comparta esta parte de la Sentencia del Tribunal Supremos, debemos acatarla. Por ello, hemos explicado a los promotores de estas quejas que si su entidad financiera no accedía a devolverles las cantidades cobradas de más amparándose en la Sentencia del Tribunal Supremo esta Institución no podía intervenir, ya que las decisiones adoptadas por los Juzgados y Tribunales en el ejercicio de su función jurisdiccional, no son susceptibles de revisión por parte de instituciones ajenas al Poder Judicial.

Sin perjuicio de ello se les informaba que, en ocasiones, se estaría reconociendo el derecho a la devolución de las cantidades abonadas en exceso en procesos judiciales individuales instados por personas en su misma situación. Sin embargo, advertíamos de que otros pronunciamientos judiciales habrían rechazado la misma demanda atendiendo al criterio establecido por el Tribunal Supremo. En consecuencia, aconsejábamos que se valorara en cada caso la conveniencia o no de plantear la cuestión en sede judicial.

Situación peculiar presentan también las quejas referidas a la entidad financiera Cajasur. Como es sabido, hubo una Sentencia 404/12 del Juzgado de lo Mercantil nº 1 de Córdoba, posteriormente ratificada por la Sentencia 91/13 de la Audiencia Provincial, que declaraba la nulidad de determinadas cláusulas suelo de esta entidad. Dicha Sentencia ha sido recurrida por la entidad financiera ante el Tribunal Supremo, el cual aun no se ha pronunciado. No obstante, con fecha 2 de septiembre de 2013, el tribunal sentenciador dictó un auto acordando la ejecución de la Sentencia sin esperar la resolución del Alto Tribunal. Este auto ha beneficiado a un importante número de personas que han visto como se anulaban sus cláusulas suelo.

Sin embargo, otras personas que también tenían contratos hipotecarios con cláusulas suelo de esta entidad comprobaron con sorpresa que se les negaba por la misma la anulación de dicha cláusula. Ante esta situación, muchas acudieron a esta Institución poniendo de manifiesto lo que consideraban una injusticia y el incumplimiento de una resolución judicial.

Hubo que explicarles que esta extraña situación obedecía al hecho de que la Sentencia 404/12 del Juzgado de lo Mercantil, al haberse dictado con anterioridad a la Sentencia del Tribunal Supremo 241/13, no se basaba en cuestiones de falta de transparencia de dichas cláusulas, sino que se centró en la abusividad de las mismas por falta de proporcionalidad entre el suelo y el techo. Así las cosas, el citado Juzgado sólo declaró específicamente la nulidad de las concretas cláusulas suelo contenidas en los préstamos que se habían impugnado ante el mismo, que incluían dos clases de tipos máximos y mínimos: un mínimo del 3% y un máximo del 12%, por un lado, y un mínimo del 4% y un máximo del 12%, por otro.

De este modo, ante el auto de ejecución de Sentencia, la entidad financiera se había limitado a eliminar a partir de noviembre de 2013 las cláusulas suelo de los préstamos en que se hubiera fijado un mínimo del 3% o del 4% y un máximo del 12%, pero no aquellas otras en que el tipo mínimo o máximo fuera diferente, ni siquiera en los supuestos en que el tipo mínimo de interés estuviese comprendido entre la horquilla del 3-4%, lo que, como es de suponer, resultaba totalmente incomprensible para las personas afectadas.

Por más absurda que pueda parecer la situación, lo cierto es que esta decisión no podía ser modificada por el Defensor del Pueblo Andaluz ya que las decisiones adoptadas por los Juzgados y Tribunales en el ejercicio de su función jurisdiccional no son susceptibles de revisión por parte de instituciones ajenas al Poder Judicial. Por tanto, únicamente nos quedaba mantener nuestras actuaciones de protección para quienes habían formulado queja por este asunto y no se hubieran beneficiado de la medida acordada judicialmente.

#### *2. 1. 4. 2. Mediaciones con entidades financieras.*

En ocasiones nuestra actuación ante las entidades financieras se dirige a la búsqueda de soluciones ante deudas que inciden de forma notoria en la economía familiar y, consecuentemente, aumentan las posibilidades de riesgo de exclusión social.

En el Capítulo VII de este Informe Anual dedicado a Vivienda ofrecemos amplia información acerca de las gestiones desarrolladas en los casos en que la deuda procede de un préstamo hipotecario, por lo que nos remitimos al mismo para su debido conocimiento.

En el presente epígrafe nos parece oportuno hacer mención a las quejas en las que se demanda la actuación de esta Institución con objeto de mejorar las condiciones de

pago de un préstamo personal o en situaciones de asfixia económica de pymes que inciden en las condiciones de vida personales y familiares.

Así, en la **queja 13/2942** se trasladó a BBVA una situación de dificultad para atender el pago del préstamo suscrito: el interesado había tenido que cerrar su negocio de hostelería, para el que había solicitado un préstamo personal por importe de 15.000 euros. A partir de dicha fecha, contaba con trabajos meramente esporádicos y, en ese momento, los únicos ingresos familiares procedían del trabajo como cajera en un supermercado de su mujer. No obstante, los ingresos familiares (800 euros/mes) se destinaban casi en su totalidad al pago de la hipoteca de la vivienda en la que residían (cuota mensual de 700 euros). La pareja tenía a su cargo a dos hijos y se habían visto obligados a acudir a la beneficencia para satisfacer sus necesidades básicas.

La deuda pendiente del préstamo personal era de unos 4.000 euros, pero la mora alcanzaba ya unos 800 euros, lo que le impedía ponerse al día en sus pagos.

La respuesta ofrecida por el Director de la oficina interpelada fue, que si bien hasta la fecha no había sido posible alcanzar un acuerdo satisfactorio, se pondrían de nuevo en contacto con el cliente y trasladarían su petición al departamento correspondiente para intentar alcanzar un acuerdo en la forma de pago satisfactorio para ambas partes.

En la **queja 13/2787** nos dirigíamos a Caja Rural del Sur para trasladar la situación del interesado, que había perdido en procedimiento judicial las tres naves de su negocio y estaba prevista la orden de lanzamiento.

Necesitaba una nave como herramienta imprescindible para seguir trabajando, por lo que había solicitado a la entidad financiera un sistema de alquiler que le permitiese seguir manteniendo los puestos de trabajo de la empresa, al menos hasta que pudiera resarcirse de las deudas contraídas por algunos clientes y poder acceder de nuevo a la propiedad de la nave.

El representante de la entidad nos trasladó su disposición a alcanzar un acuerdo a modo de alquiler de alguna de las fincas, poniéndose a disposición del cliente para concretar y darle forma al acuerdo.

En el caso de la **queja 13/1645** nos dirigimos hasta por dos ocasiones a Unicaja con objeto de que pudiese alcanzarse un acuerdo con el promotor de queja y evitar la pérdida de su propiedad. Se trataba de un inmueble que había construido con intención de destinarlo a su propia vivienda, pero en ese momento lo tenía en régimen de alquiler.

La entidad había iniciado procedimiento de ejecución hipotecaria e, incluso, ya se había adjudicado el inmueble. Las gestiones realizadas obtuvieron como respuesta de Unicaja la posibilidad de valorar una eventual transmisión al interesado, por lo que dimos por agotadas nuestras posibilidades mediadoras pese a que el interesado pretendía nuestra intervención en los términos de dicha negociación. Al respecto se le explicó que las negociaciones que deseaba emprender con objeto de recuperar su propiedad se insertan en el ámbito de las relaciones jurídicas entre particulares, en las que no debíamos inmiscuirnos por ser totalmente ajenas a los criterios que rigen el funcionamiento de esta Institución.

Lamentablemente, en otras ocasiones la respuesta recibida no resulta tan satisfactoria, bien porque no se produce dicha respuesta o bien porque los términos de la misma es que no hay acuerdo posible.

Este es el caso de la **queja 12/5014**, en la que nos dirigíamos a Bankia con objeto de trasladar la situación de una empresa, arruinada tras largos años de tramitación administrativa para la obtención de licencia de obras de un establecimiento hotelero. Este retraso se habría producido a causa de los escasos entendimientos entre las Administraciones implicadas y la responsabilidad del arquitecto y constructor en la ejecución de la obra.

Esta situación sería la que habría justificado la necesidad de nova la hipoteca concertada para la adquisición del inmueble y ejecución de las obras con objeto de refinanciarla, llegando incluso a hipotecar su vivienda habitual que se encontraba libre de cargas. Sin embargo ni siquiera podían vender el inmueble dado el obstáculo que suponía el que no contase aún con la licencia de obra.

La empresa se había dirigido en diversas ocasiones a la entidad para renegociar las condiciones del préstamo hipotecario, debido a la imposibilidad de atenderlo en las condiciones económicas en que se encontraban. Tampoco la intervención de esta Institución obtuvo la respuesta deseable.

Tampoco en la **queja 13/1146** se pudo alcanzar un acuerdo satisfactorio para el interesado, trasladándonos el Banco Popular que no habían conseguido encontrar una alternativa que permitiese refinanciar la deuda contraída.

La operación de préstamo había sido avalada por Suraval, indicándonos esta sociedad de garantía recíproca que habían sido muchas las incidencias, visitas y llamadas relacionadas con la gestión extrajudicial desde que comenzara a incumplirse el plan de pagos acordado del préstamo. A pesar de los esfuerzos que habrían realizado para salvar la situación lo más favorable posible para el interesado, se veían en la obligación de atender a los propios intereses de la sociedad, mutualista y sin ánimo de lucro, para evitar incurrir en responsabilidades de todo tipo.

#### *2. 1. 4. 3. Índices de Referencia de Préstamos Hipotecarios (IRPH).*

Un asunto que también ha sido objeto de numerosas quejas ante esta Institución es el referido a la situación de los tipos de interés que debían extinguirse a partir de la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios:

-Tipo medio de los préstamos hipotecarios a más de tres años, para adquisición de vivienda libre, concedidos por los bancos (IRPH Bancos).

-Tipo medio de los préstamos hipotecarios a más de tres años, para adquisición de vivienda libre, concedidos por las cajas de ahorros (IRPH Cajas).

-Tipo activo de referencia de las cajas de ahorros (CECA).

Las quejas se referían a la falta de regulación del régimen transitorio que debía establecer el Gobierno de la Nación para hacer efectiva la desaparición de dichos índices de referencia y que se entendía debía haberse producido en el mes de abril de 2013. La Orden EHA/2899/2011 señaló que la desaparición completa de los citados índices o tipos, con todos sus efectos, se produciría transcurrido un año de la entrada en vigor de la propia Orden (29 de abril de 2012) y su normativa de desarrollo, «siempre que en ese plazo se hubiese establecido el correspondiente régimen de transición para los préstamos afectados».



Muchas de las queja recibidas traslucían las dificultades económicas que atravesaban las familias afectadas por esta situación y su esperanza de que la nueva regulación pudiese rebajar sus cuotas por equiparación con las bajadas experimentadas en los préstamos hipotecarios que tomaban como referencia el euribor.

Ante las numerosas reclamaciones de las personas afectadas por este asunto, de las que se hicieron eco los medios de comunicación, el Banco de España emitió un comunicado oficial aclarando que los tipos no iban a dejar de publicarse hasta que se regulase la situación transitoria que afectaba a los préstamos que incorporen los tipos que se extinguían. Interpretaba que la extinción definitiva de estos tipos habría de producirse al año de la publicación de la normativa de desarrollo a la Orden EHA/2899/2011, computándose entonces este plazo a partir de la fecha de entrada en vigor de la *Circular 5/2012, de 27 de junio, del Banco de España, a entidades de crédito y proveedores de servicios de pago, sobre transparencia de los servicios bancarios y responsabilidad en la concesión de préstamos*. En consecuencia, aseguraba que los tipos seguirán publicándose hasta el 6 de octubre de 2013, estimándose que para dicha fecha ya se habría producido la regulación estatal oportuna.

Efectivamente así ocurrió, ya que se publicaba en BOE de 28 de septiembre de 2013 la Ley de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, en cuya Disposición Adicional 15ª se introducía la regulación de la situación transitoria que afecta a los préstamos que incorporen dichos tipos de referencia.

Así pues, a partir del 1 de noviembre de 2013, las referencias a los tipos IRPH Cajas, IRPH Bancos y CECA serían sustituidas, con efectos desde la siguiente revisión de los tipos aplicables, por el tipo o índice de referencia sustitutivo previsto en el contrato. En defecto de previsión o en caso de que ésta fuera alguno de los índices o tipos que desaparecen, la sustitución se realizará por el tipo de interés oficial denominado «tipo medio de los préstamos hipotecarios a más de tres años, para adquisición de vivienda libre, concedidos por las entidades de crédito en España», aplicándole un diferencial equivalente a la media aritmética de las diferencias entre el tipo que desaparece y el citado anteriormente, calculadas con los datos disponibles entre la fecha de otorgamiento del contrato y la fecha en la que efectivamente se produce la sustitución del tipo.

Quienes tengan como tipo sustitutivo al euribor estaban de enhorabuena, ya que sus intereses y las correspondientes cuotas bajarán considerablemente. Sin embargo, en los casos de desaparición del tipo sustitutivo previsto en el contrato o de ausencia de previsión, la aplicación de los criterios establecidos en la norma conllevan que no se produzca la tan deseada bajada significativa de tipos.

La actuación de los organismos implicados en este proceso y/o las decisiones adoptadas por los mismos excedían del ámbito de supervisión de esta Institución del Defensor del Pueblo Andaluz, por lo que remitíamos a las personas afectadas a la presentación de queja ante la Defensora del Pueblo Estatal.

Al respecto hemos tenido recientemente conocimiento de que el Comisionado de las Cortes Generales se habría dirigido al Banco de España y a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa con objeto de mejorar y aclarar la información sobre la aplicación del nuevo índice hipotecario que sustituye al IRPH. Además habría recomendado que bancos y cajas faciliten a sus clientes la renegociación de sus contratos para evitar que el nuevo tipo que sustituye al IRPH suponga un empeoramiento de las condiciones del contrato.

Como fruto de esta intervención el Banco de España ha incluido en el portal web “Finanzas para todos” un simulador del cálculo del diferencial aplicable a las hipotecas que sustituirán el IRPH por el nuevo tipo de referencia.

Algunas de las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo Andaluz sobre este tema se centraban en la existencia de una cláusula suelo en su contrato de préstamo hipotecario que estaba obligándoles al pago de una cuota excesiva en comparación con la que debieran abonar teniendo en cuenta la bajada de los tipos de interés.

Sin embargo, una vez analizada la documentación aportada al expediente de queja, comprobábamos que lo elevado de la cuota respondía a la existencia de un tipo de interés distinto al euribor, habitualmente el IRPH Cajas, de modo que, en ocasiones, ni siquiera estaban operando los efectos de la cláusula suelo por resultar el IRPH más el diferencial aplicados superior a la misma, o bien los efectos de la cláusula suelo resultaban escasamente significativos sobre la cuota mensual atendiendo a dicha suma.

En estos supuestos poca intervención quedaba a esta Institución, ya que no podemos esgrimir los argumentos que venimos empleando de falta de transparencia en la incorporación de una cláusula suelo que desvirtúa el pacto de variabilidad en el tipo de interés. Por el contrario, entendemos que la incorporación del propio tipo de interés de referencia es consustancial al contrato de préstamo hipotecario y, si la parte hipotecante no obtuvo información suficiente acerca de cómo se desarrollarían los efectos del tipo de interés pactado, dicha cuestión habrá de resolverse a través de un procedimiento judicial en el que se alegue vicio de consentimiento pero no nulidad de condiciones generales de la contratación incorporadas al préstamo.

En todo caso, se trata de un tema susceptible de debate en sede judicial y habrán de ser los Tribunales quienes finalmente resuelvan si estas cláusulas deben considerarse abusivas o no.

Ello no obstante, en aquellas quejas sobre el IRPH que dejan entrever situaciones de dificultad económica para el pago de la hipoteca, ponemos a disposición de las personas afectadas la información necesaria sobre otras instancias a las que pueden acudir para evitar la posible pérdida de su vivienda o bien ofrecemos las posibilidades de nuestra actuación mediadora ante la entidad financiera titular del crédito hipotecario.

En este tipo de situaciones y en alguna ocasión que la cláusula suelo estaba desplegando sus efectos por resultar superior a la suma de IRPH más diferencial, hemos intervenido ante la entidad financiera con objeto de mejorar su disposición hacia el cliente y facilitar una solución.

Así, en la **queja 13/4595** atendíamos la situación particular de una familia que se encontraba residiendo fuera de Andalucía por motivos laborales y cuyos recursos económicos no podían hacer frente a los gastos de la vivienda que habían dejado atrás y no podían vender dada la situación del mercado inmobiliario. Su entidad financiera argumentaba que las condiciones del préstamo estaban recogidas en la escritura firmada y les remitía a su sucursal para cualquier posible negociación, pero las opciones ofertadas por ésta no daban respuesta a la situación económica de la familia. Lamentablemente no obtuvimos contestación de CajaGranada-BMN a la petición que cursábamos para que analizaran posibles fórmulas que les permitiesen afrontar el pago de la deuda.

También en la **queja 13/864** se ponían de manifiesto dificultades para hacer frente al pago de las cuotas, por aplicación del IRPH más un diferencial de 2 puntos, y el

rechazo de la entidad Banco Popular a llegar a algún tipo de acuerdo para modificar las condiciones del préstamo. En este caso trasladábamos la situación a la Oficina En Defensa de la Vivienda de Jaén con objeto de que pudieran asesorarles adecuadamente en sus pretensiones frente a la entidad financiera y poniéndonos a disposición tanto de la familia como de la citada Oficina para las gestiones que estimasen oportunas por nuestra parte.

Por otro lado, en los casos que la cláusula suelo estaba operando con una incidencia significativa sobre la cuota hipotecaria y así nos lo trasladaba la parte promotora de queja, decidíamos dar el mismo tratamiento que a las quejas acumuladas con la actuación de oficio seguida en la **queja 13/409** que anteriormente ha quedado expuesta.

Podemos señalar el caso de la **queja 13/91**, que se había incorporado al listado de quejas remitidas a Credifimo solicitando la revisión de sus cláusulas suelo, ya que la entidad financiera ofreció al interesado un acuerdo para bajar durante un año el tipo de interés al 3,62%, que correspondería al IRPH más diferencial pactado, dejando sin efecto la cláusula suelo del 4,1%.

#### *2. 1. 4. 4. Productos financieros complejos.*

En el Informe Anual correspondiente al ejercicio 2012 dábamos amplia y cumplida información sobre las actuaciones desarrolladas por esta Institución a favor de las personas afectadas por la comercialización irregular de participaciones preferentes. Dichas actuaciones se centraron en tres vías, la Oficina del Defensor del Pueblo estatal, la Secretaría General de Consumo (Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales) y la Fiscalía Superior de Andalucía.

Fruto de las actuaciones con esta última hemos seguido remitiendo las quejas recibidas, incluso con posterioridad a la derivación realizada hacia las Fiscalías provinciales, con objeto de mantener un único centro de coordinación de actuaciones.

En cuanto a las gestiones desarrolladas con la Secretaría General de Consumo, anunciadas en el Informe Anual de 2012, se tradujo en la imposición de sanciones a entidades bancarias concretas. Así, en septiembre de 2013 conocíamos que el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía había acordado sancionar a CaixaBank por dos infracciones muy graves y una leve a raíz la comercialización irregular de preferentes, imponiendo una multa por importe de 455.000 euros.

*Asimismo, la Secretaría General de Consumo hacía públicos los datos aportados por las entidades sobre la incidencia de esta comercialización, siendo más de 47.400 el total de personas afectadas en Andalucía, con un importe por encima de los 1.406 millones de euros.*

Por otra parte, una vez desarrolladas estas actuaciones, la preocupación de esta Institución se centró en facilitar una solución a las personas afectadas con objeto de que pudieran recuperar su inversión.

En tal sentido, aprovechamos la buena disposición mostrada por representantes de la entidad financiera CaixaBank para trasladarles una relación identificando a las personas que habían presentado queja en esta Institución tras contratar participaciones preferentes con cualquiera de las entidades que actualmente integran el citado grupo (Caja San Fernando, Monte de Piedad, Caja Sol, Banca Cívica, La Caixa, etc).

En respuesta a nuestra petición, la entidad financiera ha ido remitido distintas comunicaciones al Defensor del Pueblo Andaluz informando de los casos en que se habría llegado a un acuerdo para devolver el 100% del capital invertido, aquellos en que la venta del producto canjeado por las preferentes ha permitido la recuperación de la inversión, y, lamentablemente, aquellos otros en que ya no podían ofrecer una solución porque las personas afectadas ya habrían vendido sus participaciones preferentes o emisiones procedentes del canje.

Esta vía de estudio y posible solución de casos no ha podido ofrecerse, sin embargo, a aquellas personas que hubieron adquirido participaciones preferentes de entidades que posteriormente han sido nacionalizadas. Así Bankia, Novacaixagalicia, Catalunya Caixa y más recientemente Banco CEISS quedaban sometidas a las decisiones de la Comisión Rectora del FROB en lo referente al canje obligatorio de participaciones preferentes y deuda subordinada por acciones, así como en los procesos de arbitraje establecidos para resolver las reclamaciones en vía extrajudicial.

Si bien estas cuestiones exceden de nuestra competencia y conocemos que el Comisionado de las Cortes Generales tiene abierta una línea de investigación sobre este asunto, no podemos por menos que hacernos eco de las reiteradas denuncias relativas a la desvirtuación del proceso de arbitraje llevado a cabo (tanto por la imposición de requisitos de preselección como por la intervención de entes que suscitan dudas en torno a su imparcialidad), considerando que la respuesta ofrecida está lejos de amparar en toda su extensión a la parte más débil.

Los datos hechos públicos recientemente acerca de los resultados del arbitraje en las entidades nacionalizadas ponen en evidencia que un porcentaje importante de las personas afectadas ni siquiera han podido acudir a este proceso y otro tanto habría visto su solicitud rechazada por no pasar el filtro establecido, obligándoles a acudir a los Tribunales de justicia para recuperar su dinero.

## **2. 2. Otras cuestiones relacionadas con Consumo.**

En este epígrafe nos referiremos a las quejas relativas a la propia actuación de los organismos con competencias de defensa y protección a las personas consumidoras.

Hemos de aclarar que muchas de las quejas recibidas poniendo de manifiesto la posible vulneración de los derechos que asisten a las personas consumidoras no se llegan a tramitar al apreciar que no se ha hecho uso de las vías de reclamación establecidas al efecto, esto es, presentar la hoja de reclamaciones y acudir a la Administración competente en caso de no obtener respuesta o discrepar con el contenido de la misma.

En los casos en que ya se ha producido esta intimación de la actuación administrativa, nuestra actuación se limita a comprobar que el órgano de consumo ha puesto en marcha las correspondientes actuaciones de mediación y, en su caso, arbitraje, así como la incoación de los procedimientos sancionadores que se deriven de los incumplimientos que haya detectado.

No obstante, no podemos resolver sobre el fondo de la cuestión dilucidada en la hoja de reclamación, a pesar de que esta sea la pretensión de que muchas de las personas que presentan su queja a esta Institución buscando un organismo que pueda darles la razón en sus pretensiones, una vez que el establecimiento ha rechazado su petición y se ha agotado la mediación de consumo. En estos casos sólo cabe acudir al sistema de arbitraje, si la empresa accediera a ello, o, en caso contrario, formular la oportuna demanda judicial.

Las quejas recibidas suelen repetir la circunstancia de no haber obtenido la respuesta de la Administración interpelada, bien sea la correspondiente Oficina Municipal de Información al Consumidor o bien del Servicio de Consumo de la Junta de Andalucía, o no estar de acuerdo con la misma.

A modo de ejemplo de las consideraciones expuestas recogemos la **queja 12/6469**, referente a una reclamación frente a establecimiento comercial por defectos en el ordenador adquirido. Habiendo reclamado el interesado los datos sobre su expediente al Servicio de Consumo adscrito a la Delegación del Gobierno en Sevilla, finalmente le habrían referido que no se había llegado a un acuerdo con la empresa, informándole de la posibilidad de iniciar expediente sancionador o recurrir en vía judicial.

Dudando de las actuaciones llevadas a cabo por el citado Servicio, acudía a esta Institución. Solicitado informe al respecto, se nos dieron las explicaciones oportunas sobre las gestiones desarrolladas, confirmando que las diferentes negociaciones con la empresa no habrían fructificado, además de rechazar el arbitraje o el sometimiento a arbitraje o mediación en el seno del Consejo Provincial de Consumo. Por este motivo en octubre de 2012 se habría archivado el expediente sin acuerdo, al tiempo que se enviaba a la sección de expedientes sancionadores para su estudio.

Dado que la parte promotora de queja estaba interesada en conocer si finalmente se habría incoado el procedimiento sancionador y había formulado esta solicitud ante la Administración en noviembre de 2012 sin obtener respuesta, en agosto de 2013 dirigimos nueva petición considerando que había transcurrido un plazo prudencial para estudiar posibles actuaciones sancionadoras y dar respuesta al interesado.

Por respuesta únicamente obtuvimos información de que no se había acordado la apertura de expediente sancionador por no considerarse acreditadas irregularidades en materia de consumo y que en ese momento se daba traslado de dicha decisión al interesado.

En relación con esta última cuestión, debemos señalar que muchas de las quejas recibidas se refieren a la falta de respuesta de la Administración de consumo a las actuaciones que se hayan desarrollado a raíz de la denuncia de particular por vulneración de la normativa de protección a las personas consumidoras. La mayoría de estas quejas vienen promovidas por asociaciones de consumidores, en representación de sus socios.

Así, en la **queja 13/671** una asociación de consumidores exponía que, en abril de 2009, había formulado denuncia ante el Servicio de Consumo en Cádiz (adscrito entonces a la Delegación Provincial de la Consejería de Gobernación) contra un establecimiento de venta de bombonas de butano, por infracción de la normas relativas al deber de proporcionar hoja de reclamaciones.

Hasta noviembre de 2010, y tras varios requerimientos al efecto, no es cuando se le informa que se había elevado propuesta para expediente sancionador, dándose traslado a la Sección de Procedimiento. Posteriormente se habrían dirigido nuevos escritos para conocer el resultado de las actuaciones practicadas (escritos de fecha 24/02/2011, 5/09/2011, 19/01/2012 y 3/07/2012), que no habrían obtenido respuesta alguna.

En la respuesta administrativa se nos adjuntó copia del escrito remitido por el Servicio de Consumo a la asociación denunciante, en octubre de 2013, informando del inicio de procedimiento sancionador y recordando la posición de dicha Administración en torno a la falta de condición de interesado de los reclamantes en un expediente sancionador.

Este es un asunto que ya ha sido objeto de pronunciamiento por parte del Defensor del Pueblo Andaluz y respecto del que discrepamos sustancialmente. Ya en el Informe Anual correspondiente al ejercicio 2010, dábamos cuenta de la Recomendación dictada a la entonces Dirección General de Consumo con objeto de que diese las instrucciones precisas para posibilitar que en los procedimientos sancionadores en materia de consumo iniciados por denuncia de una Organización o Asociación de Consumidores y Usuarios legítimamente constituida, la denunciante fuese notificada tanto del acto administrativo de iniciación o no del procedimiento, como de la resolución finalizadora del mismo, incluyendo el contenido de dicha resolución y firmeza.

Dicha Recomendación, sin embargo, fue rechazada en el sentido de limitar la participación en el procedimiento sancionador como parte interesada a aquellos supuestos en que quedase acreditado que la imposición de la sanción puede causar un beneficio o perjuicio a los miembros de la asociación. En otro caso, la presentación de denuncia se consideraba meramente instrumental y sólo generaría derecho a la notificación de la iniciación o no del procedimiento sancionador.

Sin entrar de nuevo en los argumentos empleados para sostener una interpretación posible acerca de los derechos de las asociaciones de consumidores en el procedimiento sancionador, lo cierto es que en el caso examinado apreciamos una importante quiebra de los principios que deben regir la actuación administrativa ya que, desde que se formulara denuncia hasta que se notifica la iniciación del expediente sancionador transcurren más de cuatro años

Al respecto debemos llamar la atención sobre la necesidad de actuar con mayor celeridad y diligencia en este tipo de expedientes, máxime cuando se trata de un procedimiento sancionador que se rige por plazos de prescripción, transcurridos los cuales el expediente iniciado ha de concluir en archivo.

En este sentido, consideramos oportuno apelar a los principios que deben regir la actuación de la Administración de la Junta de Andalucía, de acuerdo con el artículo 133 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, entre ellos los de eficacia, eficiencia, racionalidad organizativa, simplificación de procedimientos y proximidad a los ciudadanos. Asimismo, el principio de buena administración, que se recoge como uno de los derechos del Título I de nuestro Estatuto de Autonomía, comprende el derecho de la ciudadanía a que sus asuntos se traten de manera objetiva e imparcial y sean resueltos en un plazo razonable por la Administración Pública.

Todos estos principios consideramos que se han visto truncados ante la situación expuesta, por lo que, dada la irreversibilidad de la misma, solo cabe exigir que se adopten las medidas oportunas para evitar que puedan reproducirse en el futuro.

A las mismas conclusiones hemos podido llegar en la tramitación de algunas quejas relacionadas con una solicitud de arbitraje no atendida, siendo la queja que, a pesar del excesivo tiempo transcurrido, no se tendría constancia de la notificación del correspondiente laudo.

Así, en la **queja 12/6912** una asociación de consumidores denunciaba que en enero de 2010, un socio suyo formuló solicitud de arbitraje ante la Junta Arbitral de Consumo Regional. Con fecha 10 de junio de 2011 habría tenido lugar la audiencia para conocer de su reclamación, sin que se hubiera aún producido resolución. Tampoco habría obtenido respuesta un escrito presentado en mayo de 2012 para interesarse por la situación del procedimiento.

Según la respuesta ofrecida por el presidente de la Junta Arbitral de Consumo de la Comunidad Autónoma de Andalucía, recibido este último escrito (en septiembre de 2012) se habría dado traslado a la presidencia del Colegio arbitral (no funcionario) y, a la fecha del informe, el laudo se encontraría redactado y pendiente de ser notificado.

En este caso apreciábamos que habían transcurrido casi dos años desde que se celebró la audiencia hasta que se notifica el correspondiente laudo. Además, la solicitud de arbitraje se habría formulado en enero de 2010, por lo que transcurren más de tres años desde que se presenta la solicitud hasta que se resuelve el expediente.

Otro caso parecido pudimos conocer en la **queja 13/2314**, siendo la solicitud de arbitraje formulada ante la Junta Arbitral Provincial de Consumo en Málaga. Con fecha 24 de abril de 2012 se notificó a la interesada la designación del Órgano Arbitral y citación para audiencia el día 17 de mayo de 2012. A dicho acto no pudo comparecer, lo que habría puesto en conocimiento de la Junta. Sin embargo, hasta la fecha no había recibido la resolución de su solicitud ni respuesta a su escrito de fecha 13 de febrero de 2013, remitido por carta certificada, en el que solicitaba información sobre el estado de tramitación de su expediente.

Según la respuesta recibida, el problema radicaría igualmente en el carácter personalísimo del nombramiento del cargo de Presidente y la imposibilidad de redactar el laudo por encontrarse en situación de incapacidad temporal. Finalmente tuvimos conocimiento de que se notificaba el laudo a la interesada en octubre de 2013, esto es, diecisiete meses después de celebrarse la audiencia a la que ni siquiera asistió la interesada.

En la **queja 13/5502** el interesado nos denunciaba haber presentado solicitud de arbitraje ante la Junta Arbitral de Consumo de la Comunidad Autónoma de Andalucía con fecha 26 de marzo de 2012. En el mes de mayo de 2012, la Secretaria de dicho órgano le comunicaba el traslado de la solicitud a la Junta Arbitral Provincial de Consumo de Sevilla. Con fecha 14 de mayo de 2013 el interesado presentó escrito reclamando la resolución del expediente, sin que hubiese recibido una respuesta.

La Junta Arbitral Provincial de Sevilla, por conducto de su Presidente, nos comunicaba que la solicitud de arbitraje había sido resuelta y notificada en el mes de septiembre de 2013, acordando su inadmisión.

El caso nos parece especialmente grave, teniendo en cuenta que transcurre más de un año desde que se trasladó la solicitud de arbitraje del interesado a la Junta Arbitral (en mayo de 2012) hasta que se le notifica su inadmisión (en septiembre de 2013).

Con respecto a estas situaciones debemos recordar que el sistema arbitral se configura con objeto de amparar los derechos de las personas consumidoras y ofrecer mecanismos alternativos a la vía judicial. Si bien es cierto que el sistema arbitral de consumo presenta peculiaridades que lo alejan del procedimiento administrativo ordinario, también lo es que la propia normativa establece que «la actividad de las Juntas Arbitrales de Consumo es de carácter administrativo, siéndoles de aplicación en lo no previsto expresamente en esta norma, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común». En consecuencia, estimamos necesario destacar el incumplimiento de los principios que rigen la actuación administrativa y, en particular, los de eficiencia y servicio a los ciudadanos, así como el derecho a una buena administración consagrado estatutariamente.





## IX.- SALUD.

### 1. Introducción.

Nos parece obligado comenzar este apartado introductorio del capítulo destinado al ámbito de la salud, dando cuenta de la elaboración por parte de esta Institución del Informe Especial sobre “*La situación de los enfermos mentales en Andalucía*”, que fue presentado en el Parlamento durante el pasado ejercicio.

Damos respuesta así a una aspiración largamente sentida, al tiempo que cumplimos el compromiso adquirido con estos enfermos y sus familiares, con los profesionales y el movimiento asociativo, para dar a conocer nuestro análisis sobre la atención sanitaria y social que reciben las personas que padecen trastornos mentales, un colectivo que en la medida que padece una patología psiquiátrica grave y carece de un entorno social favorable, plantea la necesidad de un abordaje clínico y social que resulta extraordinariamente complejo.

Desde el principio de nuestra actividad como Comisionado Autonómico para la defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos, hemos estado en contacto con la sufrida realidad de estos enfermos y sus familias, hemos conocido los avatares que han afectado a la atención sanitaria y social que se les dispensa, y hemos reclamado en muchas ocasiones la implementación de los medios disponibles para favorecer su asistencia y tratamiento, con el fin de incidir en la mejoría de su estado de salud.

Partiendo de dicho bagaje, y reconociendo el esfuerzo de los poderes públicos para desarrollar los postulados de la reforma psiquiátrica en nuestro territorio, tenemos que reseñar también las carencias, principalmente vinculadas a la red de recursos, por la insuficiencia de dispositivos sanitarios y sociales, sobre todo en lo que hace a estructuras de carácter intermedio.

El análisis que realizamos en el Informe aludido, se justifica más si cabe en estos momentos de crisis económica, pues la relación entre la misma y la salud mental es bidireccional, de manera que la crisis incide negativamente en la salud, pero los problemas en este ámbito también tienen repercusión en el desarrollo económico de los países de nuestro entorno, por lo que cobran singular importancia los recortes presupuestarios en el gasto sanitario y social, y, en concreto, en este ámbito con la regresión a la que se ha sometido a la denominada Ley de Dependencia, que está dificultando el acceso de estos enfermos a los distintos recursos sociales.

En definitiva, mediante este Informe no hacemos sino una llamada de atención sobre un grave problema que padece un importante sector de la población y que aún está lejos de haber sido resuelto por parte de los poderes públicos, y demandamos del Parlamento que conforme un nuevo pacto por la mejora de la atención a las personas con trastornos mentales.

En otro orden de cosas, queremos destacar el debate sobre el modelo de gestión sanitaria, pues aunque no es nuevo, sin lugar a dudas se ha visto agitado durante el último año por algunas iniciativas institucionales a nivel autonómico. Nos referimos al proyecto de externalización de gestión de varios hospitales auspiciado por el gobierno autonómico madrileño, al que se unía la de varios centros de salud por parte de sociedades formadas por profesionales.

La controversia generada a raíz de esta decisión, incardinada en un plan concebido para garantizar la sostenibilidad del sistema sanitario público, y justificada por la búsqueda de una utilización racional de los recursos, ha trascendido del ámbito meramente autonómico, dando lugar a una discusión global, con importante repercusión en los medios de comunicación.

La medida ha concitado el rechazo de un número significativo de profesionales, entre ellos muchos responsables de unidades, y otro tanto de ciudadanos, que han desarrollado múltiples acciones de protesta, que han acompañado la presentación de recursos en el ámbito judicial, lo que en última instancia, a la vista de la suspensión acordada en esta sede, ha llevado a los responsables políticos a dar marcha atrás en esta iniciativa, sin que los tribunales se hayan pronunciado sobre el fondo del asunto.

Las aguas vuelven a su cauce, pero sin lugar a dudas no será la última vez que se barajen formas alternativas de gestión de la sanidad pública, y se discuta el papel que en la prestación de la asistencia corresponde a la iniciativa privada, presente en mayor o menor nivel, en todo el Sistema Nacional de Salud (SNS).

Al lado de estos aspectos destacados, las novedades normativas de cada sector de la actuación administrativa, también forman parte del contenido habitual de este apartado introductorio. Ya en el texto dedicado, dentro de esta sección, a analizar las repercusiones de la crisis económica, y en lo relativo al derecho a la protección de la salud, hemos aludido a la Resolución de 10 de septiembre de 2013, de la Dirección General de Cartera Básica de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia, del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, por la que se procede a modificar las condiciones de financiación de los medicamentos incluidos en la prestación farmacéutica del SNS mediante la asignación de aportación de usuario.

Dicha resolución establece el que se ha venido en llamar copago hospitalario, extendiendo el régimen de aportación de los usuarios previsto para los medicamentos que se dispensan ambulatoriamente a través de oficinas de farmacia, a aquellos fármacos que, sin ser calificados como de uso hospitalario, se dispensan en los servicios de farmacia hospitalaria, aunque eso sí, se les ha considerado de aportación reducida.

En la actualidad, y a la vista del rechazo suscitado por esta medida, la misma no se viene aplicando, y ha sido recurrida en vía judicial, mientras que algunas Comunidades Autónomas están planteándose diversas fórmulas que permitan costear este nuevo concepto, sin necesidad de que repercuta sobre los usuarios.

Dentro del Sistema Sanitario Público de Andalucía también cabe resaltar la publicación del IV Plan Andaluz de Salud, continuando así una trayectoria de la Administración Sanitaria Andaluza, que ha venido precedida por otros tres instrumentos planificadores de carácter global, y que presenta acciones multisectoriales encaminadas a la consecución de sus objetivos, entre los que singularmente destaca el dirigido a la reducción de las desigualdades en salud.

En último término, y con carácter previo al análisis de las quejas que se incorporan a este apartado, tenemos que reseñar que las actuaciones de las Administraciones Públicas que tomamos en consideración en las mismas aparecen indisolublemente unidas a la protección de la salud de los ciudadanos, por lo que lejos de repercusiones exclusivamente administrativas, económicas o patrimoniales, las reivindicaciones que incorporan las quejas referidas nos trasladan a la defensa de un bien esencial.

El compromiso para la salud, e incluso la vida de las personas, se convierte en un plus de exigencia de nuestra labor supervisora, traduciéndose en una dificultad añadida para la determinación de criterios y posicionamientos de esta Institución, que tratamos de no perder de vista en ningún momento de nuestra intervención, dentro de las naturales limitaciones impuestas por el marco de nuestras competencias y los medios puestos a nuestra disposición.

A lo largo del tiempo y a tenor de la experiencia atesorada en la tramitación de las quejas, hemos organizado nuestra tarea en diversos epígrafes, la mayoría de los cuales se repiten anualmente, sin perjuicio de que las circunstancias concretas nos puedan llevar a destacar nuevos apartados, a refundir algunos, o a suprimir otros.

En todo caso, siempre vamos a encontrar quejas que en sus formulaciones cuestionan aspectos de un determinado proceso asistencial, por lo que los capítulos dedicados a los tres ámbitos asistenciales más frecuentes en los que se desarrolla la atención sanitaria (atención primaria, atención especializada y atención de urgencias) son una constante en nuestra exposición.

Generalmente también aludimos a la problemática que haya podido suscitarse en el campo de la salud pública, el funcionamiento de los centros sanitarios, y la especialísima prestación farmacéutica, por supuesto sin olvidar la garantía de la satisfacción de los derechos que se han reconocido a los pacientes con carácter específico, en los términos y condiciones previstos en las normas que los ha desarrollado, la mención particular que llevamos a cabo de la situación de los enfermos mentales, y este año como novedad, incluimos en este apartado la labor desarrollada en materia de drogas y adicciones, que con anterioridad se incluía en el capítulo dedicado a “Dependencia y Servicios Sociales”.

A continuación, y como contenido obligado de este apartado introductorio, se destacan las resoluciones de esta Institución que no han obtenido una respuesta colaboradora de las Administraciones Públicas a las que se les ha dirigido, de acuerdo a lo establecido en el artículo 29.1 de nuestra Ley reguladora:

- Resolución relativa a “Falta de respuesta a reclamación, demora en la asistencia y falta de información sobre el diagnóstico”, dirigida a la Dirección Gerencia del Complejo Hospitalario Ciudad de Jaén, en la **queja 12/54**.

- Resolución relativa a “Suspensión de plazo de garantía de respuesta para intervención quirúrgica por reevaluación clínica inexistente”, dirigida a la Dirección Gerencia del Hospital Torrecárdenas, en la **queja 12/5542**.

- Resolución relativa a “Espera desde 2007 una intervención quirúrgica”, dirigida a la Dirección Gerencia del Hospital Reina Sofía, en la **queja 13/957**.

- Resolución relativa a “Cita demorada para especialista traumatólogo”, dirigida a la Dirección Gerencia del Hospital Virgen de la Victoria, en la **queja 12/3006**.

- Resolución relativa a “Facturación de asistencia sanitaria y farmacéutica de cuatro años a afiliado de Muface”, dirigida a la Dirección Gerencia del Hospital Virgen del Rocío, en la **queja 11/1594**.

En cuanto a las resoluciones emitidas que por el contrario se han asumido favorablemente por la Administración implicada, cabría citar las siguientes:

- Resolución relativa a “Comparecencia múltiple en urgencias del Hospital y no le diagnostican una grave dolencia”, dirigida a la Dirección Gerencia del Hospital de Valme en la **queja 12/5763**.

- Resoluciones relativas a “Error en el diagnóstico prenatal y otras incidencias retrasan el aborto”, dirigida a las Direcciones Gerencia de los Hospitales Torrecárdenas y Regional de Málaga, en la **queja 12/6200**.

- Resolución relativa a “Demora en diagnóstico y comunicación a la paciente”, dirigida a la Dirección Gerencia del Hospital de Valme”, en la **queja 12/6391**.

- Resolución relativa a “Demora en el diagnóstico de la dolencia de cadera de su padre”, dirigida a la Dirección Gerencia del Complejo Hospitalario Ciudad de Jaén, en la **queja 12/3426**.

- Resolución relativa a “Acude médico de urgencias sin oxígeno y su madre fallece a los quince minutos”, dirigida a la Dirección Gerencia del Área de Gestión Sanitaria Sur de Granada, en la **queja 11/699**.

- Resoluciones relativas a “Teléfono de emergencias 112 para asistencia sanitaria urgente de afiliados a mutualidades”, dirigidas a la Dirección Gerencia de la Empresa Pública de Emergencias Sanitarias y la Dirección General de Interior, Emergencia y Protección Civil de la Consejería de Justicia e Interior, en la **queja 12/3632**.

- Resolución relativa a “Irregularidades en la notificación de citación para la UVMI”, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de Jaén, en la **queja 11/2283**.

- Resolución relativa a “Facturación de asistencia sanitaria a inmigrante por falta de título acreditativo del derecho”, dirigida a la Dirección Gerencia del Hospital Virgen del Rocío, en la **queja 13/882**.

- Resolución relativa a “Posibilidad de vacunación en centro distinto al que pertenece el facultativo médico”, dirigida a la Dirección del centro de salud de Vélez Málaga, en la **queja 13/148**.

- Resolución relativa a “Incremento de plantilla de enfermeros en atención primaria en la provincia de Córdoba”, dirigida a la Delegación Provincia de Salud en Córdoba, en la **queja 10/1989**.

Por último, y por lo que hace a las quejas impulsadas de oficio durante el pasado ejercicio sobre la materia que nos atañe en este capítulo, son las siguientes:

- **Queja 13/823**, dirigida a la Dirección Gerencia del Hospital Virgen Macarena, sobre “Supresión de asistencia psicológica a enfermas de cáncer”.

- **Queja 13/824**, dirigida a la Dirección Gerencia del Hospital Virgen de la Victoria, sobre “Pérdida de la visión de una persona enferma mental a resultas del ataque de un compañero de habitación”.

- **Queja 13/1732**, dirigida a la Dirección de la Unidad de Hospitalización de Salud Mental de Valme, sobre “Fallecimiento de tres miembros de una familia a manos de un hijo enfermo esquizofrénico”.

- **Queja 13/1930**, dirigida a la Dirección Gerencia del Hospital Regional de Málaga, sobre “Nuevo caso de Klebsiella siembra el temor en el Hospital Carlos Haya”.

- **Queja 13/2086**, dirigida a la Dirección Gerencia del Área de Gestión Sanitaria del Campo de Gibraltar, sobre “Cierre definitivo de Unidad de Cuidados Paliativos en Algeciras”.

- **Queja 13/2789**, dirigida a la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados en Salud del SAS, sobre “Acceso a documentación clínica de sus hijos menores de edad, por parte de titulares de la patria potestad que no ostentan la custodia”.

- **Queja 13/3484**, dirigida a la Dirección General de Servicios Sociales y Atención a las Drogodependencias, sobre “Situación de los Centros de Día Públicos de Atención a las Drogodependencias”.

- **Queja 13/4184**, dirigida a la Delegaciones Territoriales de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, sobre “Liquidación de servicios de atención temprana a los usuarios de centros privados subvencionados”.

- **Queja 13/5628**, dirigida a la Dirección Gerencia del Hospital Virgen del Rocío, y al Centro de Acogida Municipal (albergue) del Ayuntamiento de Sevilla, sobre “Fallecimiento de un joven en el albergue municipal”.

- **Queja 13/5699**, dirigida a la Dirección Gerencia del Hospital de Valme, sobre “Saturación de urgencias”.

## **2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.**

Una vez expuestos los datos a los que antes nos referíamos, vamos a iniciar el relato de las actuaciones practicadas en relación con las quejas que han sido admitidas a trámite, agrupándolas en torno a los epígrafes que hemos enumerado, tratando de dar fiel cuenta de las cuestiones que se suscitan con más frecuencia ante esta Institución, de la respuesta obtenida en estos casos de la Administración interviniente, y de los posicionamientos elaborados para tratar de dar respuesta a las cuestiones más preocupantes desde el punto de vista del derecho a la protección de la salud en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma.

### **2. 1. Salud Pública.**

En este apartado, tradicionalmente aludimos a la problemática sanitaria que se impregna de un matiz colectivo, no en vano la Salud Pública se define como «un conjunto de actividades organizadas por las Administraciones Públicas, con la participación de la sociedad, para prevenir la enfermedad y proteger, promover y recuperar la salud de las personas, tanto en el ámbito individual como en el colectivo, y mediante acciones sanitarias, sectoriales y transversales» (artículo 1 de la Ley 33/2011, de 4 de Octubre, General de Salud Pública), o bien como «el esfuerzo organizado por la sociedad para proteger y promover la salud de las personas y para prevenir la enfermedad mediante acciones colectivas» (artículo 2 de la Ley 16/2001, de 23 de Diciembre, de Salud Pública de Andalucía).

No resulta extraño, por tanto, que nos hagamos eco de la aparición de enfermedades que pueden originar brotes epidémicos con riesgo elevado para la salud colectiva. Por eso, durante el pasado ejercicio, y a la vista de diversas noticias aparecidas

en medios de prensa escrita, decidimos la apertura de sendos expedientes de queja de oficio (**queja 13/1931** y **Asunto General 13/192**), cuando tuvimos conocimiento de la aparición de casos de Klebsiella en dos hospitales de nuestro sistema sanitario público. En uno de los hospitales se había detectado un caso, aunque se aludía a la existencia de un brote en el año anterior, mientras que en el otro, se referían dos, centrados en la unidad de neonatología, con fallecimiento de una niña prematura.

Antes que nada nos gustaría dejar constancia de que la incoación de expedientes de oficio en estos casos se proyecta hacia la comprobación de que por parte de las autoridades sanitarias se adoptan las medidas oportunas para atajarlos y evitar la propagación del agente infeccioso, minimizando sus consecuencias.

En los informes recibidos de ambos centros se nos da cuenta de las acciones realizadas de carácter organizativo, de vigilancia epidemiológica, medidas para prevenir la transmisión, y actividades de información, entre las que destacan las específicamente dirigidas a los profesionales, todas ellas adaptadas a las recomendaciones establecidas en el Protocolo para la investigación y control de brotes nosocomiales de Klebsiella Pneumoniae productora de betalactamasa de espectro extendido, de la Consejería de Salud.

Además se nos ofrecen datos relacionados con la prevalencia de la infección en los hospitales andaluces, y se alude a la dificultad para predecir la evolución de este microorganismo, aunque se avanza que la tendencia es que aumente su frecuencia en los próximos años.

Teniendo en cuenta lo expuesto, y una vez comprobado el desarrollo de las actuaciones pertinentes para hacer frente a la infección detectada, decidimos concluir nuestras actuaciones en ambos expedientes.

También suscita nuestra atención, en este caso dentro de las acciones de naturaleza preventiva, las relacionadas con la vacunación, y resulta obligado dar cuenta del cierre durante este ejercicio de dos expedientes que se iniciaron de oficio durante 2012 (**queja 12/6693** y **queja 12/6694**), alusivos a un posible desabastecimiento de vacunas de la gripe en dos provincias andaluzas. Cuestionadas al respecto las Delegaciones Territoriales de la entonces Consejería de Salud y Bienestar Social, nos indicaron que se habían inmovilizado unidades siguiendo las determinaciones adoptadas por la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios, pero que únicamente existió indisponibilidad en algunos centros de forma puntual, y se resolvió redistribuyendo las vacunas entre los Distritos, de manera que incluso si por este motivo alguien no pudo vacunarse, se le ofrecía la posibilidad de hacerlo, porque la campaña de vacunación no tiene fecha concreta de cierre, ante lo cual consideramos que el asunto planteado se había solucionado.

En este mismo ámbito se han formulado quejas puntuales por falta de existencias de vacuna antirrábica en los hospitales de Cádiz (**queja 12/4510**), o por negativa a suministrar vacuna contra la bronquiolitis a un niño prematuro (**queja 13/6184**), que aún se encuentra pendiente de recepción del informe.

El riesgo para la salud pública también se esgrime por algunos ciudadanos ante las condiciones que revisten determinados lugares de uso común o particular, demandando en estos casos la intervención de los Ayuntamientos, para que en el ejercicio de las competencias que ostentan en esta materia, realicen actuaciones para comprobar la concurrencia de aquel y, en su caso, exijan de la titularidad de los inmuebles afectados la práctica de las acciones necesarias para hacer que el riesgo desaparezca, o bien en el

supuesto de no ser atendidos en este requerimiento, ejecutar subsidiariamente dichas acciones a su costa.

En la **queja 13/664** y la **queja 13/3792** sin embargo, hemos observado discrepancia en cuanto a las actuaciones municipales ante problemas similares en viviendas particulares. En la primera, un ciudadano nos explicaba que había demandado la intervención del Ayuntamiento para que acreditara que su vivienda no se encontraba en condiciones de salubridad pública por humedades atribuibles a causas de las que era responsable la comunidad de propietarios, y acudía a nosotros para que el citado ente local diera cumplimiento a los requerimientos efectuados a esta última para que acometiera las obras necesarias para solventar dicha problemática, así como que iniciara expediente sancionador. En el otro expediente se suscita una situación similar, pues la interesada y otros vecinos de una misma urbanización comparten problemas de humedades en sus viviendas unifamiliares, que según los informes elaborados por técnicos de entidades aseguradoras privadas, traen causa de una vivienda concreta.

Ahora bien, mientras que en el primer caso los técnicos del Ayuntamiento informaron de que las humedades aludidas podían ser perjudiciales para la salud del propietario, requiriendo a continuación a la comunidad de propietarios para que hiciera las reparaciones oportunas, en el segundo, el Ayuntamiento vino a considerar que se trataba de un conflicto entre particulares que no afectaba al interés público por el que aquel debe velar, considerando que las viviendas no presentaban unas condiciones higiénico-sanitarias que legitimaran su intervención por razones de interés público.

A la vista de la similitud de los problemas y de la diversidad de respuestas que los mismos han tenido por parte de dos Ayuntamientos distintos de nuestra Comunidad Autónoma, decidimos cuestionar a la Secretaría General de Salud Pública, Inclusión Social y Calidad de Vida en relación con el contenido y alcance de la competencia que la Ley 2/1998 de 15 de Junio, de Salud de Andalucía atribuye a los municipios sobre «control sanitario en edificios y lugares de vivienda y convivencia humana».

El informe que nos ha remitido dicho Organismo afirma la competencia de los Ayuntamientos para la vigilancia y control de los riesgos que pudieran derivarse de una situación de insalubridad de una vivienda de su municipio, y la adopción de las medidas tendentes a la eliminación de los riesgos para la salud, cuando determine o sospeche razonablemente la existencia de alguno inminente y extraordinario. No obstante, en la medida en que la determinación de las condiciones que debe presentar una vivienda para la acreditación de dicho riesgo también corresponde al Ayuntamiento, consideramos que pueden ocasionarse situaciones como las descritas, y por ello pensamos en la necesidad de insistir ante la Administración Sanitaria sobre dichas condiciones, y fundamentalmente pedirle que se pronuncie en cuanto a la posibilidad de apreciación de insalubridad en viviendas particulares cuando se produce una afectación exclusiva para sus habitantes.

## **2. 2. Atención Primaria.**

Representa el primer nivel de la atención de la salud, y se proporciona a través de diversos dispositivos que resultan de acceso directo para la población, con la pretensión de dispensación de una asistencia sanitaria básica e integral. En el contacto directo de los ciudadanos con los profesionales llamados a atenderles en los centros de salud, surgen innumerables conflictos de muy variada naturaleza, que a veces no exceden del ámbito de los comportamientos interpersonales, y en otros casos tienen incidencia significativa en cuanto al contenido de la prestación.

En todo caso, las formulaciones que nos llegan desde la ciudadanía respecto del funcionamiento de los centros de salud y la acción de sus profesionales, obedece a una variada casuística, que resulta difícil de sistematizar: errores en las citaciones, descortesía en el trato, falta de atención a la demanda concreta de asistencia, negativa al desplazamiento a domicilio, falta de cobertura de vacantes, descontento con la atención de la enfermería domiciliaria...

Por mencionar aspectos que puedan haber tenido una mayor incidencia, tendríamos que reflejar necesariamente la discrepancia con la reducción en las pautas de dispensación, mediante receta del médico de atención primaria, tanto de las tiras reactivas para el análisis de la glucosa en pacientes diabéticos, como de los absorbentes de incontinencia urinaria, en atención a los criterios que en ambos casos vienen establecidos como parámetro general para los pacientes que precisan de estos artículos. Desde esta Institución venimos intentando que, aún partiendo de dichos parámetros, la receta tenga en cuenta las características individuales de los pacientes, y trate de adaptarse a las mismas, atendiendo adecuadamente los casos en los que dichas características exigen un número de unidades mayor del establecido.

El ejercicio del derecho a la libre elección de médico general y pediatra, también es el origen a veces de problemas relacionados con la determinación del centro responsable de otras actuaciones sanitarias que no se han visto afectadas por la elección, en el marco de la cartera de servicios de los dispositivos de este nivel, singularmente la atención de enfermería. Así, el año pasado nos detuvimos en la consideración del centro de salud al que un ciudadano podía acudir para la vacunación de su hijo, pues una vez que había ejercido la libre elección para un pediatra de otro centro distinto, aunque dentro de la misma Zona Básica de Salud, pretendía que aquella se llevara a cabo en el que le correspondía por razón del domicilio, siéndole negada dicha posibilidad desde la dirección de este último.

Atendiendo a la disposición adicional primera de la Orden de 9 de Junio de 1999 por la que se regula el procedimiento de libre elección y se establecen las normas de asignación de médico general y pediatra en la Comunidad Autónoma de Andalucía, la aceptación de la solicitud de elección de médico general o pediatra conlleva la adscripción del peticionario al centro de salud de su nuevo facultativo para las actuaciones asistenciales de base organizativa individual, mientras que las que responden a un criterio organizativo territorial o comunitario habrían de proporcionársele desde el centro de salud que le corresponda por razón del domicilio. Lo que ocurre es que la tarea de dilucidar si la asistencia de enfermería demandada por el usuario se corresponde con uno u otro modelo organizativo de las prestaciones de la cartera de servicios de atención primaria no resulta fácil.

A nuestro modo de ver, la excepción referida se extiende claramente a los avisos domiciliarios y otros aspectos de la atención de las personas a domicilio (atención a personas inmovilizadas y al alta hospitalaria); la asistencia a personas residentes en Instituciones; y otras actividades que se encuadran dentro de lo que aquella define como área de atención a la comunidad, quizás las actuaciones en las que interviene la enfermería de familia y de enlace (atención a cuidadores de personas dependientes, ...), pero en modo alguno pensamos que la misma alcance a consultas de enfermería cuyo *modus operandi* es bastante similar al de las consultas de los facultativos, y su estructura de funcionamiento no se puede considerar de base territorial o comunitaria.

Pensamos que no existen parámetros claros que favorezcan la consideración de la actividad de vacunación en uno u otro de los grupos que estamos barajando, a efectos de definir qué centro de salud vendría en principio llamado a proporcionar esta actividad. Sin



embargo, partiendo de esta indefinición principal, consideramos que hay dos aspectos que apoyan nuestro posicionamiento favorable a que se facilite la vacunación del hijo del interesado en el centro de salud más próximo a su domicilio: por un lado, las razones absolutamente particulares que llevan al interesado a elegir pediatra en otro centro, fundamentadas en la buena relación médico-paciente establecidas con dicho profesional, lo cual no debería ocasionarle la molestia que entraña el desplazamiento cuando la asistencia que se pretende no procede de dicho facultativo; y por otro, y como segundo argumento de peso, nos encontramos con que, las citas del programa de vacunas son ciertamente escasas, y muy inferiores en número a las necesarias para el resto de actividades, por lo que la distorsión ocasionada por la dispensación en casos como el que consideramos ha de ser necesariamente episódica, y la incidencia en cuanto a la asignación y organización de recursos forzosamente mínima.

De ahí que en la **queja 13/148** concluyéramos elevando a la Dirección del centro de salud correspondiente una **Sugerencia** para que se facilitara al hijo del interesado la prestación sanitaria consistente en la administración de vacunas conforme al calendario oficial, y se procediera asimismo respecto de quienes correspondiéndoles ese centro por razón del domicilio, así lo deseen, con independencia de que hayan ejercido la opción de libre elección de pediatra para otro centro de la zona básica de salud.

La respuesta administrativa compartió nuestras dudas en cuanto a la determinación de la naturaleza individual o comunitaria de la actividad de vacunación, aunque reclamó para esta última más carga de trabajo que la asignada desde esta Institución, señalando que la misma va más allá del acto de administrar la vacuna en sí misma.

No obstante, en la medida en que se ofrecía la posibilidad de analizar de nuevo individualmente el caso del interesado, y suponiendo idéntica predisposición respecto de quienes se encontraran en la misma situación y ejercieran una petición similar, vinimos a considerar que se habían aceptado los términos de nuestra resolución, y dimos por concluidas nuestras actuaciones en este expediente.

### **2. 3. Atención especializada.**

Según dispone el Anexo III del R.D. 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización, «la atención especializada comprende las actividades asistenciales, diagnósticas, terapéuticas y de rehabilitación y cuidados, así como aquellas de promoción de la salud, educación sanitaria y prevención de las enfermedades, cuya naturaleza aconseja que se realicen en este nivel», garantizando «la continuidad de la atención integral al paciente una vez superadas las posibilidades de la atención primaria y hasta que aquel pueda reintegrarse a dicho nivel».

Habitualmente, dentro de este apartado hacemos referencia a dos aspectos fundamentales: las denuncias relacionadas con la práctica asistencial, que ponen en entredicho el ajuste de la misma a la “lex artis”, imputando resultados dañosos a actuaciones sanitarias que se estiman negligentes, y las vinculadas con la demora en la práctica de las distintas actividades asistenciales que se prescriben en el marco de un determinado proceso asistencial, fundamentalmente la que acompaña a intervenciones quirúrgicas, pero sin olvidar la relativa a pruebas diagnósticas o a la atención en consultas. Al lado de estos dos bloques principales también se nos trasladan múltiples incidencias que se producen en el seno de este nivel asistencial, con relevancia para el proceso que se desarrolla en el mismo.

### 2. 3. 1. Mala praxis asistencial.

Cuando se suscitan ante esta Institución quejas que ponen de relieve supuestos de presunta mala praxis, nos apresuramos a poner en conocimiento de sus promotores las posibilidades de intervención que el Defensor del Pueblo Andalúz detenta, pues la determinación de aquella exige la valoración del ajuste de las actuaciones practicadas a la *lex artis* aplicable al caso concreto, y para ello se precisa la previa fijación de esta última y la posterior realización de un ejercicio de comparación, para lo cual se hace necesaria la emisión de dictámenes y pruebas que esta Institución no puede llevar a cabo.

Por eso y en primer lugar, advertimos a los afectados de los procedimientos administrativos y judiciales que pueden formular, y fundamentalmente los remitimos a la iniciación de un expediente de responsabilidad patrimonial, indicándoles sus presupuestos, y requisitos, y el plazo en el que pueden llevarlo a cabo, con el objeto de que dicha posibilidad no prescriba en el transcurso de la tramitación de la queja.

Por nuestra parte, les explicamos que desde esta Institución podemos incidir para que se inicie una investigación interna sobre lo sucedido, que concluya incrementando la información de los interesados en torno a lo sucedido. Por otro lado, y al margen de la eventual relación de causalidad entre la acción u omisión administrativa y el resultado dañoso producido, tratamos de detectar si han existido déficits organizativos o funcionales, que puedan ser objeto de recomendaciones o sugerencias para su subsanación.

En algunas ocasiones, sin embargo, no se presentan cuestiones conexas a las exclusivamente técnicas que constituyen el objeto de la queja, por lo que no tenemos más remedio que concluir el expediente confiando en que la tramitación del mismo al menos haya contribuido a aclarar las dudas que los interesados pudieran mantener en relación con lo sucedido a sus familiares o allegados. En este sentido, procedimos en el pasado ejercicio con la **queja 13/1550**, en la que la interesada denunciaba la atención proporcionada a su hermano, el cual estaba inicialmente afectado de patología oncológica en una sola cuerda vocal, y sin embargo acabó falleciendo, pensando aquella que este desenlace se podía haber evitado de haberle practicado una laringuectomía; en la **queja 12/2009**, donde la interesada cuestionaba distintos episodios del proceso asistencial que desembocó en el fallecimiento de su marido, planteándose el conflicto fundamentalmente por la retirada de un medicamento con carácter previo a la intervención, y la posible incidencia de esta medida, así como la que hubieran podido tener los traslados a planta y de unidad dentro de la UCI; o en la **queja 13/17**, en la que el interesado sostiene que se dio el alta a su esposa de manera precipitada cuando acudió a urgencias, mientras que se mantenía la sintomatología que motivó su comparecencia, lo que la llevó a regresar al hospital en un corto espacio de tiempo, alcanzando el mismo en estado de coma.

En ciertos casos, como en la **queja 12/6984**, en la que se examinaba otra denuncia por mala praxis que culmina en el fallecimiento del paciente, aunque tras el análisis de todos los datos recabados nos gane la conclusión de que no ha existido ninguna actuación asistencial que haya podido tener una repercusión negativa en el curso evolutivo de la enfermedad; sin embargo pensamos que se han podido descuidar otros aspectos que han provocado la desazón del paciente y sus familiares, y sobre los mismos hacemos hincapié ante el centro hospitalario.

En último término se nos trasladan situaciones, cuya evaluación a la luz de la información que se reúne en el expediente de queja, y como ya hemos indicado, al margen de juicios sobre la existencia de mala praxis, permiten realizar algún tipo de pronunciamiento, buscando que por la Administración Sanitaria, significativamente los

centros hospitalarios en los que se desarrolla el procedimiento asistencial en cuestión, adopten medidas que eviten que se repitan casos similares en el futuro.

Nos detenemos por ello en la **queja 12/5763**, en la que el interesado narra las comparecencias de su hija en el servicio de urgencias de un centro hospitalario, sin que por parte del mismo se le detecte una grave dolencia. En concreto, se nos dice que la paciente compareció en tres ocasiones en el espacio de un mes en dicho servicio y que en todos los casos fue alta con recomendación de ser atendida en consulta de digestivo, hasta que la insistencia del dolor la llevó a un centro sanitario privado en el que, solo cuatro días después de su última visita a urgencias, le diagnosticaron peritonitis causada por un tumor que había afectado al apéndice, ocasionándose perforación del intestino grueso. En este estado tuvo que ser intervenida en tres ocasiones con la pérdida de parte de los intestinos grueso y delgado, así como del colon izquierdo, extirpación del 50% de la vejiga, útero y ovarios, con raspado de la musculatura de la pared, estimando el interesado que estas consecuencias representadas por las zonas necrosadas que debieron ser extirpadas, podían haberse evitado si a su hija le hubieran practicado una simple ecografía de la fosa ilíaca derecha.

El informe recibido del centro hospitalario en el trámite de esta queja, confirmó las comparecencias de la hija del interesado en urgencias por cuadro de dolor abdominal de un mes y medio de evolución en la primera visita, explicando que en las distintas visitas se practicaron exploraciones y varias baterías analíticas que en ningún momento arrojaron resultados que hicieran sospechar el cuadro que realmente presentaba la paciente. En este sentido, resaltaban que las exploraciones no mostraban signos de alarma propios de la patología abdominal urgente, y que las analíticas fueron rigurosamente normales, y señalaban que en la primera visita se realizó ecografía ginecológica, ciertamente centrada en útero u anejos, pero que no se apreció líquido libre, que hubiera hecho sospechar de la existencia de infección-inflamación intraabdominal.

Mantén por ello el hospital que la actuación para con la paciente se ajustó en todo momento a los protocolos establecidos en el hospital y por las sociedades científicas para esta patología, según los cuales no está indicada la realización de pruebas distintas a las practicadas, como pudiera ser la ecografía de forma urgente, sino que lo que procede es la remisión del paciente a consulta de aparato digestivo de la forma más precoz posible, para hacer un estudio detallado del cuadro, tal y como se llevó a cabo en este caso, estableciéndose la cita para 40 días después de la fecha de la primera visita.

Por último, aseveraba que los tumores abdominales presentan en muchas ocasiones poca sintomatología, por lo que su detección obedece a la aparición de complicaciones, tal y como había ocurrido en el caso que nos ocupa.

Nos parece interesante reproducir a continuación las reflexiones que incorporamos a la resolución emitida en el seno de este expediente, pues ya en diversas ocasiones nos hemos visto obligados a reiterarnos en consideraciones similares, sobre todo en las denuncias de mala praxis que se producen en el marco de actuación de los servicios de urgencia hospitalarios:

*“Pues bien para llevar a cabo nuestra labor partíamos del desconocimiento de algunos datos que se nos antojaban importantes, pues a la vista de la evolución de la dolencia de la hija del interesado, la cual en su primera visita ya databa de mes y medio atrás, hubiera sido interesante conocer si había existido algún otro contacto asistencial previo, principalmente con su médico de atención primaria, y las actuaciones que se hubieran llevado a cabo en este ámbito asistencial; o bien si la comparecencia en urgencias fue la*

*primera demanda de atención por el motivo del dolor abdominal que presentaba la paciente, y la elección del dispositivo de atención urgente obedeció precisamente a la reiteración y a la intensidad que dicho dolor presentaba.*

*Lo que si parece claro es que la citación para la consulta de especialista de digestivo no se produce hasta que acude a urgencias, y aunque nos asaltan dudas sobre si la misma provenía del ámbito de atención primaria, al que el interesado manifiesta que su hija fue remitida con este fin; o bien se tramitó desde el mismo hospital, a resultas de la primera comparecencia de urgencias; sabemos que se señaló para 40 días después de esta.*

*En el lapso de tiempo de un mes, y siempre antes de la cita fijada para la consulta del especialista, la paciente acude en tres ocasiones a urgencias del centro, y en ninguna de ellas se detectan signos de alarma de patología abdominal que determinen la necesidad de una actuación urgente, pero solo cuatro días después de la última visita se le diagnostica de peritonitis en un centro privado.*

*El hospital manifiesta la adecuación de su actuación a los protocolos existentes, y la innecesariedad de practicar pruebas añadidas como la ecografía, cuando no existen signos de alarma que evidencien una situación de urgencia, afirmando que en el caso que consideramos esos signos no existían, y que no es excepcional la detección de los tumores en esta localización cuando aparecen complicaciones como las sobrevenidas a la paciente.*

*Ciertamente en el Proceso Asistencial Integrado Dolor Abdominal (Introducción) se afirma que este síntoma tiene un carácter plurietiológico, pues se vincula a una gran variedad de causas con distintos rangos de gravedad, pero igualmente se reconoce la posibilidad de que el retraso diagnóstico de la causa subyacente puede provocar la muerte o dejar graves secuelas, por lo que una de las justificaciones de dicho proceso asistencial es precisamente la de instrumentar el abordaje de las actuaciones y procedimientos precisos para evitar los circuitos habituales, que provocan a los pacientes retrasos injustificados, con incertidumbres y riesgos, significando además que el dolor abdominal constituye uno de los síndromes más habituales que ponen a prueba la calidad y efectividad de los servicios de urgencias.*

*Cuando la demanda de atención se produce a través de un servicio de urgencias hospitalario, el aludido proceso asistencial contempla la realización de una evaluación inicial de la gravedad o urgencia, con tratamiento del dolor y decisión del destino. Tras la misma prevé la posibilidad de que se dé el alta siempre que el proceso se haya resuelto, o bien no se precise atención especializada, realizando en este caso un informe clínico que contemple la evaluación, resultados de las pruebas, juicio diagnóstico y recomendaciones terapéuticas, En todo caso se recoge que se debe garantizar que se han realizado todos los procedimientos diagnósticos y terapéuticos adecuados para evitar que el paciente reconsulte en las 72 horas siguientes con un cuadro de dolor abdominal de carácter grave, permitiendo que se proceda a ampliar la evaluación si tras la valoración inicial no queda suficientemente clara la naturaleza del proceso.*

*Siguiendo estas pautas y atendiendo a los protocolos y guías de práctica clínica, la interesada es dada de alta en las tres ocasiones considerando que el*

*dolor abdominal que presenta no tiene signos de gravedad ni precisa atención urgente, y confiando en que el diagnóstico de su causa de produzca en el marco de un proceso asistencial ordinario en consultas externas de atención especializada.*

*La realidad sin embargo se muestra bien distinta a los juicios emitidos en los informes de asistencia en urgencias, pues aún desconociendo si la paciente llegó a presentar en algún momento, incluso el día que le practicaron la ecografía, síntomas de abdomen agudo, lo cierto es que el dolor que presentaba, contrariamente a lo señalado, sí revestía carácter grave, y de hecho determinó la necesidad de intervención urgente.*

*Somos conscientes de que la atención urgente se define por la presencia de situaciones clínicas que determinen la necesidad de atención sanitaria inmediata, por mucho que la realidad de la atención que se dispensa en los servicios de urgencia hospitalarios se aleje en muchos casos de esta premisa. Pero ello no significa que aquella vaya exclusivamente dedicada a solventar la situación de crisis sanitaria, de manera que se configure como una prestación ajena a la labor de diagnóstico.*

*No sabemos cómo evolucionó la enfermedad desde la primera comparecencia a la tercera, un mes más tarde, pero es lógico suponer que en esta última, acaecida cuatro días antes de la práctica de la ecografía, la paciente presentaba circunstancias similares a la que determinaron el diagnóstico alcanzado con aquella.*

*Desde esta Institución no vamos a negar la importancia de los protocolos o guías de práctica clínica como criterios rectores y homogeneizadores de la asistencia, articulados en beneficio de la misma, pero no podemos compartir una aplicación restrictiva de los mismos en circunstancias como las que analizamos.*

*Es verdad que las sucesivas visitas de la paciente no pueden ser consideradas reconsultas, a tenor de lo antes referido, porque no se producen en el plazo señalado de 72 horas, pero no podemos obviar que aquella demandó asistencia reiterada en un período relativamente breve, que el proceso no se solventó en ningún momento, puesto que el dolor se mantuvo y probablemente se intensificó, llegando a ser calificado por el interesado como “insoportable”, y que la posibilidad de determinar su causa a través de un procedimiento reglado en consultas externas de atención especializada aparecía diferida en el tiempo.*

*En este estado de cosas cabe afirmar que el juicio diagnóstico efectuado desde los servicios de urgencia de ese centro hospitalario fue erróneo, y que aún incluso si en la consideración de los tres episodios por separado no aparecían síntomas suficientes para pensar en apartarse de la calificación del dolor realizado, el mero hecho de la reiteración y el mantenimiento de la sintomatología durante tantos días constituían motivo suficiente para al menos ampliar el campo de pruebas diagnósticas a realizar, pues como se demostró con posterioridad la mera práctica de un procedimiento nada invasivo como es la ecografía hubiera permitido alertar sobre otras posibilidades de diagnóstico con tiempo suficiente para intentar otras alternativas terapéuticas.*

*Como ya hemos reseñado no tenemos medios para dilucidar si un diagnóstico más temprano hubiera evitado las consecuencias perjudiciales para*

*la interesada añadidas al diagnóstico tumoral, y provocadas por la perforación intestinal, pero no nos parece lícita la resignación en estos casos ante la dificultad del diagnóstico y la aplicación restrictiva de los protocolos, pues pensamos que aquel no ha de pender exclusivamente de la aparición de complicaciones de extrema gravedad, sino que es preciso interpretar los indicios concurrentes, al menos para incrementar el esfuerzo, intensificando la vigilancia sobre el paciente y ampliando el espectro de pruebas a realizar.*

*No resulta infrecuente que los profesionales de un servicio de urgencias hospitalario se vean obligados a atender durante sus jornadas de guardia a un elevado número de pacientes con patologías banales, o que en otros muchos casos este dispositivo constituya la puerta de entrada al sistema de quien no puede o no quiere esperar los plazos que impone la dinámica de funcionamiento del mismo. Dejando aparte los cuestionamientos que nos puedan generar estas situaciones, lo que sin duda cabe esperar de un servicio de cuidados críticos y urgencias hospitalario es que atienda urgencias de suma gravedad.*

*Resulta constatable que algunas requieren de un alto índice de sospecha para el establecimiento de un diagnóstico rápido y exacto. Sin embargo estimamos que este riesgo potencial de atención primera de patologías de alta gravedad debe repercutir en que los servicios de urgencias hospitalarios mantengan un plus de anticipación en cuanto a su diagnóstico, incrementándose la disponibilidad para la realización de las pruebas diagnósticas que se hagan precisas si existen dudas.*

*Entendemos que es preciso romper la inercia de actuación de muchos centros, para conseguir una alerta generalizada en orden al diagnóstico de afecciones infrecuentes a la par que muy graves, tratando de evitar que su descubrimiento obedezca en muchos casos a una mera cuestión de azar, en el que intervienen variables diversas”.*

Finalizamos la resolución elevando a la Dirección Gerencia del hospital implicado las siguientes **Recomendaciones**:

*“1.- Que en el servicio de cuidados críticos y urgencias del hospital se mantenga un alto índice de sospecha ante la posible presencia de enfermedades de naturaleza muy grave, en las que el retraso en el diagnóstico puede resultar fatal, atendiendo a los protocolos e incluso anticipándose razonablemente a sus pautas, con el despliegue de los medios que se hagan necesarios para alcanzar aquél.*

*2.- Que se impartan instrucciones para la valoración de la demanda reiterada de asistencia en un breve plazo de tiempo, como indicio añadido que, ante la falta de resolución del proceso y la persistencia o intensificación de la sintomatología, conduzca a la práctica de pruebas diagnósticas más efectivas”.*

Por su parte el hospital aceptó completamente las mismas, y nos indicó que tras informar de nuestras actuaciones a los servicios implicados (urgencias y cirugía general), se habían adoptado diversas medidas para darles cumplimiento, las cuales se cifraban en recordar al personal facultativo del servicio de urgencias los protocolos existentes para el manejo del dolor abdominal, presentación del caso en sesión clínica de cirugía general para repasar las actuaciones, y recordar las normas existentes en cuanto a los pacientes que consulten varias veces en urgencias por el mismo motivo.

### 2. 3. 2. Demoras asistenciales.

Representa, sin lugar a dudas, uno de los capítulos fundamentales de nuestro ejercicio de dación de cuentas en el ámbito sanitario, en la medida en que los tiempos de respuesta asistencial constituyen uno de los indicadores más relevantes para medir el estado de situación del funcionamiento de cualquier sistema sanitario, sobre todo a partir de la fijación de plazos de garantía que se regulan a favor de los ciudadanos y ciudadanas y que habilitan en caso de superación, para demandar la atención de que se trate en el ámbito asistencial privado.

Y es que desde que se inició el período de crisis económica en el que actualmente nos encontramos, venimos recibiendo frecuentemente escritos de queja por medio de los cuales se ponen de manifiesto deficiencias o demoras asistenciales que se vienen achacando a los recortes motivados por aquella, algunos de los cuales vienen representados por demoras en intervenciones quirúrgicas, primeras consultas de especialidades, o procedimientos diagnósticos, que vienen cubiertos por la garantía de plazo máximo que se regula en la normativa autonómica correspondiente.

Por ello finalizando el año 2012, decidimos iniciar un expediente de **queja de oficio 12/7198**, que por su tardía fecha no llegó a reflejarse en el Informe del año pasado, con el fin de valorar la incidencia de los aludidos recortes en el incremento de los tiempos de respuesta asistencial.

Así requerimos a la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados en Salud del SAS que especificara los tiempos de respuesta para intervenciones quirúrgicas sujetas a garantía, primeras consultas de especialidades y procedimientos diagnósticos correspondientes a los ejercicios 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, y, en la medida de lo posible, los datos con que se contarán relativos al ejercicio de 2012.

Desde dicho ente directivo se nos respondió reconociendo la dificultad que entraña la situación actual, pero al mismo tiempo negando que se estuvieran produciendo los perjuicios denunciados, por el esfuerzo desarrollado desde todos los ámbitos para aumentar la eficiencia de las unidades y mejorar el funcionamiento de los servicios.

Por lo que hace a los datos suministrados sobre intervenciones quirúrgicas, lo cierto es que los mismos revelaban una disminución constante del tiempo medio de espera para las mismas, que a mediados de 2012 se situaba en 54 días. También se ofrecía información sobre los tiempos que rigen las consultas externas y los procedimientos diagnósticos, que igualmente habían descendido desde el momento en que se fija el inicio del período de cómputo, que coincide con el principio de la crisis (año 2007) hasta mediados de 2012, cifrándose el primero en 40 días, y el segundo en 19.

Sobre los tiempos de espera quirúrgica, el servicio público de salud reconoció que mientras un par de años antes no existían pacientes que hubieran superado el plazo de garantía, a mediados de 2012 se contabilizaban 358, aunque por lo visto solo uno mantenía la garantía y no hizo uso de la misma.

A nuestro modo de ver, y a la vista de los datos numéricos que maneja la Administración Sanitaria, nada se podía objetar a los mismos, lo que no nos impidió hacer hincapié en algunos aspectos que pueden relativizar esta información e introducir ciertos interrogantes en el carácter absoluto con el que los números se nos presentan.

Por un lado, tenemos necesariamente que considerar que los mismos reflejan tiempos medios, lo que permite vislumbrar que junto a actuaciones sanitarias que se

desarrollan con agilidad, conviven otras que rozan el límite temporal, y que incluso, como la misma Administración reconoce, lo sobrepasan.

Además, es preciso traer a colación toda la actividad quirúrgica que no está sometida a garantía de plazo, la cual ciertamente no viene referida a los procedimientos más habituales, pero no por ello deja de tener relevancia y resulta necesaria para el paciente. En estos casos, dada la prioridad que se da a los procedimientos cubiertos con la garantía, y a la patología tumoral, los tiempos de espera pueden superar varios años.

Tampoco podemos perder de vista que la prescripción quirúrgica no deja de ser el último eslabón del proceso de diagnóstico, y aunque la garantía para las primeras consultas de especialidades y procedimientos diagnósticos representa sin lugar a dudas un paso importante para agilizar aquel, la experiencia que tenemos de nuestra labor ordinaria es que dicho proceso puede llegar a eternizarse por la demora en consultas de recogida de resultados, señaladas frecuentemente a mucha distancia temporal de la realización de la prueba, o de las (mal llamadas) consultas de revisión, cuando la patología determina derivación sucesiva a unidades especializadas dentro del servicio o unidad de gestión clínica. De ahí que la reducción del tiempo invertido en la primera atención de especialista o la práctica de las pruebas, apenas resulte significativa en el cómputo global del proceso de diagnóstico en su conjunto.

Por último, también quisiéramos mencionar los casos en los que estando próximo el cumplimiento del plazo se suspende el mismo por reevaluación clínica no siempre justificada, y mucho menos comunicada al interesado.

Todas estas situaciones vienen motivando pronunciamientos de esta Institución, y a efectos meramente ejemplificativos de cada una de ellas no nos resistimos a trasladar parte de nuestras resoluciones, adentrándonos en las concretas situaciones contempladas en la **queja 13/957, queja 12/3006, queja 12/3426**, así como la **queja 12/5542**.

Así en la **queja 13/957** la interesada esgrimía estar afectada por unos bultos de grasa en las piernas que debían ser objeto de intervención quirúrgica, tras valoración por el especialista en cirugía plástica y reparadora, para lo cual fue incluida en el registro de demanda quirúrgica nada menos que en octubre de 2007, encontrándose desde entonces a la espera de ser sometida a la operación.

Al parecer, en este tiempo había reclamado verbalmente en varias ocasiones, y formalmente en el libro de sugerencias y reclamaciones, recibiendo siempre como contestación que había otros casos más urgentes que el suyo.

Aunque comprensiva con dicha argumentación, la interesada estimaba que el tiempo que lleva esperando resultaba excesivo, teniendo en cuenta la incomodidad que le genera su problema, por lo que solicitaba revisión de su caso y fijación de la fecha de intervención a la mayor brevedad.

El hospital afectado alegó que la dolencia de la interesada, diagnosticada como "*enfermedad hipertrófica y atrófica de la piel*", precisaba como procedimiento más probable a llevar a cabo el de "*operación plástica de reducción de tamaño*", el cual no se encuentra garantizado por el Decreto 209/2001, de 18 de septiembre, por el que se establece la garantía de plazo de respuesta quirúrgica en el Sistema Sanitario Público de Andalucía, posteriormente desarrollado por la Orden de 25 de septiembre de 2002, por lo que aunque afirmaba la intención de agilizar el proceso en la medida de lo posible, añadía que teniendo en cuenta los recursos de los que disponen, han de priorizar las patologías más graves.



Partíamos por tanto de que la interesada venía afectada por un padecimiento para el cual le habían prescrito una intervención quirúrgica, pero por la priorización de actuaciones que impone la habitual limitación de los recursos, y que conlleva que se intervengan con carácter previo las patologías más graves, se encontraba a la espera de la operación por un tiempo que alcanzaba ya los cinco años y medio, situación que motivó nuestras consideraciones del siguiente tenor:

*“Dos argumentos se esgrimen para justificar por el hospital la evidente inactividad en este caso, pues por un lado se refiere que el procedimiento quirúrgico en cuestión «no se encuentra garantizado por el Decreto 209/2001, de 18 de septiembre, por el que se establece la garantía de respuesta quirúrgica en el Sistema Sanitario Público de Andalucía», mientras que por otro se menciona que «se hace necesario priorizar las patologías más graves»”.*

*Comenzando por este segundo aspecto nos vemos obligados a destacar que ciertamente la patología que afecta a la interesada no reviste carácter de gravedad, lo que no significa que no le ocasione importante malestar.*

*La cirugía reparadora y estética es una prestación incorporada a la cartera de servicios del Sistema Sanitario Público con indudables matices, pues lógicamente no se extiende a las intervenciones que pudieran considerarse meramente estéticas, y en muchos casos es preciso deslindar y decidir sobre su dispensación. Con claridad aparecía excluida de la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud en el anexo III del R.D. 63/95, de 20 de enero, salvo aquella que guardase relación con accidente, enfermedad o malformación congénita. Con posterioridad el R.D. 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización, insiste en la exclusión de aquella de las técnicas, tecnologías o procedimientos que no guarden relación con los aspectos anteriormente mencionados.*

*Dada la dificultad que en algunos casos genera la diferenciación entre la cirugía reparadora que resulta incluida en las prestaciones del Sistema, y la que queda fuera del mismo por considerarse esencialmente estética, desde las instancias superiores de la Administración Sanitaria se han establecido una serie de criterios delimitadores, que sirven como orientación para los facultativos.*

*Suponemos que con arreglo a los mismos, la unidad de cirugía plástica y reparadora del hospital, que ha revisado a la interesada en diversas ocasiones, planteó la necesidad de que aquella fuera intervenida quirúrgicamente como opción terapéutica ante el padecimiento que le afecta.*

*La prescripción quirúrgica existe como tal y se ha cursado conforme al procedimiento establecido, y, por lo tanto, debe ser satisfecha para dar cumplimiento al contenido concreto del derecho a la protección de la salud que en este caso asiste a la interesada.*

*Por otro lado, resulta comprensible que la programación quirúrgica del centro priorice las patologías más graves, de hecho somos conscientes de que muchas intervenciones se practican por causa de urgencia, y otras se anticipan lo más posible por la implicación directa que su retraso puede ocasionar en el desarrollo de las enfermedades que las justifican, hasta el punto de suponer un riesgo importante para la salud y la vida de las personas.*

*Junto a ello, y en cumplimiento del mandato establecido en la Ley 2/98, de 15 de Junio, de Salud de Andalucía (artículo 6.1 m), por el que se reconoce el derecho de los ciudadanos respecto de los servicios sanitarios públicos de Andalucía, a que se les garantice en nuestro ámbito territorial el acceso a las prestaciones sanitarias en un tiempo máximo, en la forma que reglamentariamente se determine; se ha articulado una garantía que conlleva la obligación de practicar un número importante de intervenciones quirúrgicas, (que se corresponden con los procedimientos más habituales) en el marco de plazos máximos de 120 ó 180 días.*

*Con posterioridad, la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, ha elevado el rango de dicha determinación, al reconocer el derecho de los pacientes y usuarios del Sistema Sanitario Público Andaluz, a la garantía de un tiempo máximo para el acceso a los servicios y tratamientos.*

*Ahora bien, aunque no pueda resultar extraño que los recursos disponibles se apliquen mayormente a la intervención de patologías graves y urgentes, así como a la realización de procesos amparados por la garantía antes indicada, ello no quiere decir que los demás procesos quirúrgicos puedan demorarse sine die.*

*La intervención que necesita la interesada no es urgente, y tampoco viene cubierta por la garantía que representa el límite temporal prefijado, pero ello no obsta para que deba producirse dentro de un tiempo que pueda entenderse razonable en el marco del proceso asistencial en cuestión.*

*Y es que de operar una priorización absoluta de los procedimientos quirúrgicos más graves junto a los que están cubiertos por la garantía de plazo, el resto de las intervenciones estarían permanentemente relegadas, hasta el punto de que nunca se llevarían a cabo, pues en buena lógica siempre va a existir demanda para la práctica de las que se incluyen en los dos primeros grupos.*

*Durante mucho tiempo en el que ante esta Institución se reproducían las quejas sobre lo dilatado de las listas de espera, fundamentalmente quirúrgicas, para múltiples intervenciones (cataratas, escoliosis, prótesis de cadera, ...) y aún sin tener estándares de referencia sobre lo que podíamos considerar plazos apropiados para las mismas, vinimos a posicionarnos considerando comprensibles determinadas demoras para acceder a las prestaciones sanitarias no urgentes, en el marco de un sistema presidido por los principios de universalidad y gratuidad, aunque estimando también que las mismas no son concebibles si superan unos límites tolerables médica y personalmente, en cuyo caso se produce una verdadera desasistencia.*

*Ahora que contamos con los plazos de garantía de respuesta para intervenciones quirúrgicas como elementos de referencia de lo que puede entenderse como una demora razonable, pensamos que la espera por un tiempo como el que ha permanecido la interesada, (recordemos que va más allá de los cinco años), más que una suspensión del derecho a la asistencia sanitaria reconocido en el artículo 43 de nuestra Constitución, que toda lista de espera entraña, constituye una auténtica trasgresión del derecho que hemos*

*mencionado, pues la demora en estos casos lo que pone de relieve es la falta de soporte estructural apropiado para llevarla a cabo”.*

En esta tesitura emitimos a la Dirección Gerencia del centro hospitalario en cuestión **Recordatorio** por considerar incumplido el artículo 43.1 de la Constitución Española, y las **Recomendaciones** que transcribimos a continuación:

*“Que para la superación de las situaciones de larga espera se adopten por ese hospital las medidas organizativas y asistenciales precisas para la satisfacción de la demanda, de tal manera que los ciudadanos disfruten del efectivo reconocimiento del derecho a la protección de la salud que establece el artículo 43 de la Constitución.*

*Que se establezcan mecanismos que permitan compaginar las intervenciones para padecimientos graves y las cubiertas con garantía de plazo, con el resto de procedimientos quirúrgicos, de manera que aunque se prioricen las dos primeras, se afronte la práctica de las segundas en términos razonables.*

*Que se proceda a la mayor brevedad a la intervención quirúrgica de la interesada”.*

El hospital en su contestación nos comunicó que la interesada aún tenía delante de ella 29 pacientes, por lo que calculaba que se harían precisos quince meses para que pudiera ser operada.

En esta Institución en ningún caso pedíamos que se privilegiara su situación respecto de la del resto de ciudadanos que la antecedían en el orden establecido, a la par que comprendíamos las limitaciones que venían impuestas al centro en orden a incrementar los medios personales y materiales que permitieran paliar esta situación, pero al mismo tiempo reclamábamos de aquel que fuera consciente de que la problemática que la interesada había puesto en conocimiento de esta Institución era absolutamente merecedora de nuestro amparo, teniendo en cuenta que le asiste un derecho a la prestación sanitaria que se demoraba por más de cinco años, y que lejos de anunciarse su pronta resolución, tenía previsto retrasarse aún quince meses más.

De ahí que en la medida en que pensamos que no se anunciaban iniciativas que permitieran minorar los perjuicios que para la interesada, y otros usuarios que se encontraban en su misma situación, se estaban derivando del estado de cosas que se había puesto de manifiesto, no podíamos considerar que se hubieran aceptado los términos de nuestra Resolución.

La **queja 12/3006** y la **queja 12/3426**, a diferencia de la anterior, inciden en la demora para consultas de especialidades, de forma que en estos casos, y aún cuando se respeten los plazos establecidos para las primeras consultas de especialistas, ponen en evidencia cómo los plazos subsiguientes a las mismas, para las distintas consultas sucesivas, retrasan decisivamente el diagnóstico o la actitud terapéutica.

En la primera de ellas, el interesado nos contaba que había sido derivado por especialista traumatólogo para ser examinado por la unidad de miembro superior de la unidad de gestión clínica de cirugía ortopédica y traumatología de un centro hospitalario, pero que la cita se había fijado para diecisiete meses después de que se efectuara la petición. Así, aunque en un principio se nos vino a indicar que tras valoración del caso por el jefe del servicio, se acordó el adelanto de la cita, ante lo cual optamos por concluir nuestras

actuaciones pensando que el asunto que motivó el recurso del interesado a esta Institución se encontraba en vías de solución, por parte de este último, sin embargo, se nos comunicó que no le habían enviado ninguna nueva citación para la fecha indicada, y de hecho, cuando se puso en contacto con nosotros, ya había transcurrido aquella sin que hubiera tenido lugar la consulta pretendida, ante lo cual nos vimos en la necesidad de reabrir el expediente y solicitar al centro un nuevo informe explicativo.

En la resolución emitida en la tramitación de este expediente trajimos a colación el Decreto 96/2004 de 9 de marzo, de garantía de plazo de respuesta en procesos asistenciales, primeras consultas de asistencia especializada y procedimientos diagnósticos en el Sistema Sanitario Público de Andalucía, dictado para solventar la problemática relacionada con la espera de citas de especialistas.

Ahora bien en el texto de la misma mantuvimos lo siguiente:

*“El mecanismo que se refleja en aquél, por el que se permite a los usuarios acudir a un especialista en un centro sanitario privado si no es posible darle cita dentro del plazo de respuesta establecido (60 días), no rige sin embargo en cuanto a la citación que estamos considerando, pues no puede configurarse la misma como una primera consulta de especialidad procedente de atención primaria.*

*Pero aunque la misma no esté afectada por el límite temporal prefijado, ello no quiere decir que pueda demorarse sin ningún tipo de plazo, sino que debe producirse dentro de un tiempo que pueda entenderse razonable en el marco del proceso asistencial en cuestión. Y es que la consulta a la que nos estamos refiriendo se inserta en el proceso de diagnóstico y seguimiento de la enfermedad del interesado, y, sobre todo, resulta decisiva a la hora de determinar la alternativa terapéutica a aplicar, por lo que debe fijarse a la mayor brevedad posible para completar dicho proceso y determinar aquella. De otra manera, los límites temporales establecidos para las primeras consultas y para la realización de las pruebas diagnósticas de nada servirían, si no se evita la demora en las etapas posteriores. No podemos olvidar que en caso de que el paciente deba ser intervenido quirúrgicamente aún habrá de ser incluido en otra lista de espera y soportar la demora añadida y nada desdeñable que conlleve la misma”.*

En este caso, junto al artículo 43 de la Constitución Española, y el artículo 22.2 g) del Estatuto de Autonomía de Andalucía, también invocamos la previsión que se contempla en el artículo 31 de dicho Estatuto, en relación con la garantía, dentro del derecho a una buena administración, de que los asuntos de los ciudadanos (que también habrá que entender referidos a la vertiente asistencial), se resuelvan en un plazo razonable; e igualmente la del artículo 5 d) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, en términos similares, de acuerdo con el principio de proximidad a la ciudadanía consagrado en el artículo 3 r) del mismo texto legal.

Concluimos formulando a la Dirección Gerencia del centro asistencial implicado **Recordatorio** y **Recomendación** para que el centro afrontara la superación de las situaciones de larga espera con medidas organizativas y asistenciales precisas, referidas fundamentalmente a la ampliación de los medios humanos y materiales para la satisfacción de la demanda, y en concreto para agilizar las citas con la unidad de miembro superior del servicio de traumatología y cirugía ortopédica, al objeto de que pueda llegar a determinarse

la alternativa terapéutica apropiada para los pacientes en el menor tiempo posible, con el fin de evitarles sufrimiento y permitirles el desarrollo normalizado de su vida personal y laboral.

En relación al contenido de nuestra **Recomendación** el hospital manifestó que el servicio de traumatología contaba con los recursos adecuados para prestar asistencia dentro de los niveles de calidad exigidos, afirmación con la que no podíamos coincidir, puesto que con independencia de la posibilidad de adelanto de las citas, no podíamos considerar que un emplazamiento para la unidad especializada de mano a un año vista, aún cuando no se produjera un empeoramiento del estado del paciente, fuera respetuoso con niveles básicos de calidad, teniendo en cuenta además que la citación no se produjo sino cinco meses después de la consulta en la que se decidió la derivación, sin que respecto de este punto se hubiera ofrecido ninguna explicación, por lo que el cómputo definitivo de la espera ascendía a 17 meses, llevándonos todo lo anterior a considerar que no se habían aceptado los planteamientos deducidos en nuestra resolución.

En la **queja 12/3426** analizamos también un caso de demora diagnóstica, lo que ocurre es que en el mismo la extensión del plazo se valoró por la suma de los plazos añadidos de las distintos episodios que se suceden en el proceso asistencial. En este sentido, el interesado aludía a un retraso absolutamente injustificado en el diagnóstico de su dolencia, y por tanto, en la aplicación del plan terapéutico adecuado, prolongando innecesariamente su estado de incapacitación y el sufrimiento asociado al mismo por la patología determinante de su padecimiento.

Y es que no perdemos de vista que el padre del interesado demandó asistencia sanitaria por los dolores de cadera que padecía, primero, de su médico de atención primaria, y después, por derivación de aquel, del ámbito de la asistencia especializada, prolongándose durante al menos diez meses el tiempo invertido por el hospital para alcanzar un diagnóstico, teniendo en cuenta por otro lado que en dicho proceso solo fue necesaria la práctica de radiografías y una resonancia.

En las consideraciones que realizamos en la resolución emitida en este caso incluimos reflexiones de la siguiente naturaleza:

*“Si analizamos los tiempos invertidos en cada paso, nos encontramos sin lugar a dudas con incumplimientos del Decreto 96/2004, de 9 de marzo, de garantía de tiempo de respuesta para procesos asistenciales, primeras consultas de asistencia especializada y procedimientos diagnósticos. Pero, esto no es todo, pues se añaden significativos errores de gestión administrativa, demoras en las consultas para recogida de resultados y falta de agilidad a la hora de reparar aquellos con el objeto de evitar que se acrecentara la demora acumulada.*

*Así tanto para realizar las radiografías, como para llevar a cabo la resonancia, se emplea un lapso de tiempo superior al previsto en la norma antes indicada, que cifra la garantía para la práctica de las pruebas diagnósticas relacionadas en el anexo III en un plazo de treinta días.*

*En ninguno de los casos las consultas de revisión previstas para la evaluación e información de los resultados cumplieron su cometido. La primera se retrasó sobremedida por error de gestión del centro, al que ni siquiera constaba la necesidad de citar al padre del interesado a dicho fin, por lo que se señaló mediando la intervención de este último y por su exclusiva iniciativa. Además, dado el tiempo transcurrido desde la práctica de las radiografías, se*

*estimó conveniente practicarle otras nuevas. La segunda determinó la necesidad de una resonancia, y la tercera resultó inoperante porque al no haber llegado la prueba realizada en un centro concertado, careció totalmente de objeto.*

*La primera consulta de las señaladas medió casi tres meses desde la práctica de las radiografías por causa del error de gestión que hemos señalado; la segunda requirió más de un mes; la tercera tuvo lugar casi dos meses después de que se prescribiera la resonancia, aunque solo seis días más tarde de que ésta se practicara; y la última, en la que confiamos en que se valoraran los resultados de la resonancia, distó un mes y veintitrés días de la anterior, a pesar de que la prueba se había enviado desde el centro concertado solo dos días más tarde de que aquella tuviera lugar.*

*Las consultas aludidas como de revisión en realidad no son tales, aún cuando normalmente se les denomine así por contraposición a las denominadas primeras consultas de especialidad, pues las revisiones se producen después de la práctica de intervenciones quirúrgicas, o la aplicación de determinados tratamientos, o simplemente en el seguimiento de enfermedades de carácter crónico.*

*Las consultas a las que nos estamos refiriendo para la recogida de resultados se insertan en el proceso de diagnóstico, en el que constituyen el paso definitivo para conocer la existencia de enfermedad y la alternativa terapéutica a aplicar. Es por ello que a pesar de que dependen en su establecimiento de la obtención de los resultados y la prioridad clínica y aún siendo verdad que no están sujetas a garantía de plazo; sin embargo no se encuentran a expensas de valorar la evolución de la enfermedad, los resultados quirúrgicos, o la efectividad de un tratamiento, por lo que no han de fijarse con el tiempo necesario para apreciar estos últimos, sino que deben hacerse a la mayor brevedad posible para completar el proceso de diagnóstico. Las mismas no estén afectadas por el límite temporal prefijado, pero ello no quiere decir que puedan demorarse sine die, sino que deben producirse dentro de un tiempo que pueda entenderse razonable en el marco del proceso asistencial en cuestión.*

*Si contabilizamos los plazos parciales que transcurren entre los distintos requerimientos y citas, podemos pensar que algunos no resultan excesivos, aunque otros son más largos. Ahora bien entendemos que el análisis debe realizarse en el contexto del proceso asistencial en concreto, y lo que sin duda convierte la espera en insoportable es precisamente la consideración del proceso asistencial en su conjunto, en el que a la suma de los sucesivos plazos parciales hay que unir los errores de gestión cometidos.*

*Y es que en resumidas cuentas se hace preciso el transcurso de diez meses desde que el paciente acudió a su médico de atención primaria, hasta que se determinó el diagnóstico, todo ello confiando en que el mismo se haya producido en la consulta del 9 de septiembre pasado, por lo que obligatoriamente tenemos que concluir que el tiempo invertido en aquel dista de lo que podría entenderse como razonable, y se muestra a todas luces excesivo.*

*La fijación de plazos máximos para las primeras consultas y para la realización de las pruebas diagnósticas están dirigidos a la aceleración del diagnóstico, y por consiguiente del tratamiento o alternativa terapéutica elegida, pero en casos como en el se someten a la consideración de esta Institución en*

*este expediente de queja, se comprueba que de nada sirven estos límites temporales si después aquél se demora en las etapas posteriores.*

*Desconocemos cuál ha sido el diagnóstico y qué ha conllevado el mismo, pero no cabe descartar que el tiempo transcurrido pueda haber influido negativamente en las posibilidades de tratamiento; o bien que sea preciso llevar a cabo una intervención quirúrgica, por lo que al período indicado habría que unir ahora el que conlleve la lista de espera correspondiente a la misma. De no ser así, sin duda se habrá prolongado innecesariamente el sufrimiento del paciente, manteniéndole en un estado de inmovilidad con repercusiones significativas en su calidad de vida”.*

La resolución culminó con **Recordatorio** y **Recomendación** para la agilización de las citas de recogidas de resultados que fueron aceptados por el hospital receptor.

En último término y como testimonio de lo expuesto en cuanto a los supuestos de suspensión indebida de la garantía de plazo por circunstancias de necesaria reevaluación clínica, traemos a colación el contenido de la **queja 12/5542**.

En la misma la interesada nos refería que estaba pendiente de una intervención de vesícula biliar en un hospital, y que como sabía que dicha operación estaba cubierta por una garantía de plazo de respuesta de 120 días, había venido consultando habitualmente dicha inscripción, a través del dispositivo inters@s, utilizando su firma digital, hasta que precisamente el día previo al cumplimiento del tiempo de respuesta establecido, al realizar la consulta antes referida, constató que en su inscripción figuraba como “*paciente transitoriamente no programable en este centro*”, añadiéndose como motivo para ello “*por reevaluación clínica*”.

Ante esta situación mostraba su extrañeza, pues aseguraba que tras ser citada a consulta de anestesia, había obtenido el visto bueno del especialista para la realización de la intervención, sin que desde entonces hubiera vuelto a acudir al hospital ni a ningún otro centro sanitario, ni hubiera sido examinada por ningún facultativo, cuestionándose en qué punto había cambiado su situación de manera que no se aconsejaba su intervención, añadiendo que nadie le había notificado dicho cambio.

Estimaba por ello que se la estaba privando de sus derechos, por no conocer su situación clínica actualizada, y verse imposibilitada de reclamar al Sistema Sanitario Público de Andalucía por el incumplimiento del plazo máximo para la intervención, a la vista de lo establecido en el artículo 11 del Decreto 209/2011, de 18 de septiembre, ya citado.

Por su parte, el centro, obviando absolutamente esta cuestión, se limitaba a exponer las circunstancias que habían conllevado la demora en la intervención, vinculadas a la presión de urgencias y al período estival, y el intento de solventar la situación ocasionada por aquella, habiéndose solucionado en concreto el problema de la interesada por la práctica de la esperada intervención al poco tiempo.

Desde esta Institución en absoluto dudamos de la concurrencia de las circunstancias expuestas como causa de la demora, y del esfuerzo realizado por el servicio para superarla, pues la extralimitación temporal era escasa. Sin embargo, teníamos que juzgar más severamente el paso de la interesada a la situación de suspensión temporal, en absoluto negada por el centro, y comprobada por aquella en la manera que ya hemos expuesto:

*“Ciertamente la normativa que regula la garantía de plazo de respuesta en intervenciones quirúrgicas (Decreto 209/2001 de 18 de septiembre y Orden de 25.9.2002) prevé la posibilidad de que se suspenda el plazo máximo previsto para la intervención «cuando según criterio facultativo, por circunstancias derivadas de su proceso asistencial o sobreañadidas al mismo, no fuera conveniente realizar la intervención quirúrgica prevista».*

*En el mismo sentido se expresa el artículo 5 de la Orden de 25.9.02, por la que se establecen normas para la aplicación de la garantía de plazo de respuesta quirúrgica y el funcionamiento del registro de demanda quirúrgica del Sistema Sanitario Público de Andalucía, que a la redacción reseñada añade: «Mientras dure esa situación, el paciente constará en el Registro de Demanda Quirúrgica con una suspensión del plazo de intervención».*

*De lo anterior se concluye que los únicos motivos que permiten detener el cómputo de los días para la garantía son la causa clínica, y otra serie de supuestos que se pueden hacer valer a petición del propio paciente (nacimiento o adopción de hijo o nieto, matrimonio, fallecimiento o enfermedad grave de una familiar hasta el cuarto grado de consanguinidad o afinidad, cumplimiento de un deber inexcusable de carácter personal, y fuerza mayor).*

*Bajo esta premisa entendemos que circunstancias como las alegadas por el centro, aún resultando entendibles como ocasionadoras de demora en la programación quirúrgica, no pueden tener trascendencia para la suspensión, de manera que con base en las mismas no podría justificarse una decisión de reevaluación, pues lo contrario sería desvirtuar el sentido de un compromiso adquirido normativamente porque se presupone que se dan las condiciones adecuadas para que el mismo pueda hacerse efectivo.*

*Por otro lado no todos los procesos de reevaluación determinan la suspensión del plazo de garantía, sino exclusivamente aquellos en lo que de dicha actividad resulta una indicación de improcedencia temporal de la intervención.*

*El Manual de Procedimiento de la Aplicación para la gestión de la demanda, que rige la gestión de la lista de espera, diseña el circuito a seguir cuando se lleva a cabo la reevaluación clínica (quién puede solicitarla, y las distintas actuaciones en función de su resultado), de manera que sólo en el supuesto en el que tras efectuar la reevaluación se estime que la intervención es temporalmente improcedente, el paciente queda en situación de suspensión del plazo máximo para la intervención, estableciéndose la necesidad de comunicarle esta circunstancia.*

*En el supuesto que estamos considerando no solo no se aduce motivo que justifique la reevaluación, sino que no se comunica a la interesada en ningún momento que como consecuencia de la misma se ha determinado su condición de no programable temporal, y por lo tanto que se suspende la garantía.*

*Además, de haberse determinado esta situación, y según el manual más arriba referido, la interesada habría sido llamada a consulta al objeto de que los facultativos decidieran sobre su situación, fundamentalmente para prorrogar la suspensión, o para continuar el proceso de programación si consideraban que la circunstancia que impedía la misma había cedido, reanudándose entonces el*



*cómputo del plazo de garantía. La interesada nos indica sin embargo que no fue llamada para ser atendida por ningún centro, ni examinada por ningún facultativo, partiendo además de que el examen del anestesista tampoco supuso obstáculo alguno para la práctica de la operación.*

*Todo lo anterior nos lleva a pensar, y desde el centro nada se alega de contrario, que se produjo una calificación indebida de la situación de la interesada en la aplicación informática que maneja el registro, desconociéndose los pasos que llevaron a la misma, pues no existían causas que la legitimaran a tenor de lo dispuesto en la normativa vigente, y si existieron, no se operó en consonancia con los procedimientos establecidos para dar cuenta de dicho estado a la interesada.*

*A la vista de lo expuesto no podemos considerar que se interrumpiera legítimamente el plazo de la garantía de respuesta y por lo tanto tenemos que estimar que en este supuesto el mismo se ha incumplido. Además, por el reflejo que la demora ha tenido en la aplicación informática de registro, del cual tuvo conocimiento la interesada, y por mucho que la intervención se practicara en un plazo escaso a partir del límite normativamente establecido, tenemos que entender también que se privó a la interesada de la posibilidad de hacer uso de su derecho a ser intervenida en un centro privado con cargo a los fondos públicos, en el caso de que este hubiera sido su interés”.*

A tenor de las argumentaciones expuestas concluimos elevando a la Dirección Gerencia del hospital afectado **Recordatorio** y **Recomendaciones** para:

*“1.- Que se gestione la lista de espera de manera que se garantice el cumplimiento del plazo máximo de garantía previsto en las normas.*

*2.- Que se analicen las causas de la discordancia entre la situación real de la interesada en la lista de espera quirúrgica y la información ofrecida por el dispositivo inters@s y se actúe en consecuencia, al objeto de que los pacientes puedan beneficiarse del derecho a ser intervenidos en un centro privado en caso de incumplimiento.*

*3.- Que se evite registrar la situación de suspensión de programación quirúrgica por causa de reevaluación clínica, cuando no existe una previa indicación facultativa para la misma, y no se cumplen las determinaciones sobre procedimiento, fundamentalmente en lo que se refiere a la notificación de dicho estado a los interesados”.*

En su respuesta el hospital nos trasladó las pautas de actuación generales del centro para la gestión de la lista de espera, superación de los plazos de respuesta quirúrgica, y suspensión de dicho plazo por reevaluación clínica, pero aún considerando su vigencia generalizada, tuvimos en cuenta que las mismas no se habían visto cumplidas en este caso, por lo que nos sentimos en la obligación de considerar que por el hospital no se habían asumido los términos de nuestra Resolución.

### 2. 3. 3. Otras.

Se completa el cuadro de las quejas recibidas en materia de atención especializada con la simple mención de las muchas cuestiones que en este ámbito se plantean y que muestran aspectos singularizados de la asistencia que se proporciona desde

los dispositivos de este nivel, suponiendo en algunos casos discrepancia con las decisiones adoptadas por los facultativos (desestimación de una nueva intervención de columna en la **queja 13/5626**), reclamando muchas veces la puesta en práctica de otras (tratamiento con hormona del crecimiento en la **queja 13/1031**, o derivación de su hija a centro de referencia en la **queja 13/5327**), cuestionando los límites que marcan el contenido de las prestaciones (implantes protésicos para reparar grave dolencia máxilo-facial en la **queja 13/1247**), e incluso planteando el abordaje que desde el Sistema Sanitario Público de Andalucía se realiza de una determinada patología (malformación de Arnold Chiari en la **queja 13/1023**).

Merece la pena sin embargo hacer hincapié en el conjunto de quejas que versan sobre la prestación rehabilitadora, la cual se contempla en la cartera de servicios del Sistema Nacional de Salud tanto en el ámbito de la atención primaria como en el de la especializada, pero es este último el que resulta objeto de las reclamaciones de la ciudadanía con mayor frecuencia, poniendo de relieve la demora, y fundamentalmente la escasez de los tratamientos, en orden a conseguir la mayor recuperación posible de las capacidades perdidas tras accidentes o enfermedades (amputación de pierna en la **queja 13/3009**, intervención quirúrgica en la **queja 13/492**, infarto cerebral en la **queja 13/6513**, tumor craneal en la **queja 13/814**. o fractura de tobillo en la **queja 13/1078**).

## **2. 4. Urgencias y Emergencias.**

«La atención de urgencias es aquella que se presta al paciente en los casos en los que su situación clínica obliga a una atención sanitaria inmediata», y se dispensa “tanto en centros sanitarios como fuera de ellos, incluyendo el domicilio del paciente y la atención in situ, durante las 24 horas del día, mediante la atención médica y de enfermería, y con la colaboración de otros profesionales» (Anexo IV del R.D. 1030/2006, de 15 de septiembre ya citado).

En resumidas cuentas podríamos señalar que la atención de urgencias y emergencias se constituye en la garantía de la continuidad asistencial, de manera que por sus características intrínsecas presenta una gran complejidad, pues no hay sino que tener en cuenta que las situaciones que la motivan pueden afectar gravemente a la salud y la vida de quienes las padecen, por lo que los déficits de funcionamiento de la multiplicidad de dispositivos que están llamados a prestar este tipo de asistencia, llegan a incidir decisivamente en dichos bienes supremos.

Las formulaciones que en esta materia venimos recibiendo de los ciudadanos se extienden sobre todos los aspectos de la atención. Habitualmente todos los años analizamos supuestos en los que por parte de los habitantes de una determinada área geográfica o localidad, principalmente en el ámbito rural, se discute la suficiencia de los medios que el sistema sanitario mantiene para la asistencia de las situaciones que estamos considerando, normalmente a partir de incidencias concretas de desasistencia, a las que se achacan consecuencias graves para la salud de los afectados, e incluso en ocasiones, su propio fallecimiento.

En varios de nuestros Informes Anuales hemos reflexionado sobre este asunto, cuestionándonos la posibilidad de efectuar una medida de la suficiencia de medios en el ámbito sanitario, y concluyendo que se hace realmente difícil llevar a cabo un pronunciamiento sobre este aspecto, pues hablamos de un sistema condicionado por un presupuesto limitado y con una cobertura universalizada. Con ello no queremos decir que el sistema sea óptimo, pues el mismo diseño que lo inspira da lugar a un resultado de atención heterogénea y desigual, de manera que en la percepción del ciudadano existen en este aspecto diferencias de trato que no entiendo justificadas.

Y es que, normalmente la determinación y la ubicación de los dispositivos encargados de la atención a urgencias y emergencias se realiza conforme a parámetros establecidos y estándares fijados incluso internacionalmente, de ahí que nos tocaría analizar si los medios se disponen conforme a estos últimos.

La cobertura de las urgencias extrahospitalarias se organiza en virtud de los Dispositivos de Cuidados Críticos y Urgencias que dispensan asistencia durante las 24 horas, los 365 días del año en horario alternativo al de la asistencia habitual del centro de salud. Dado que al mismo tiempo constituyen el primer eslabón en la cadena asistencial de la emergencia se intenta dotarles de los medios técnicos y humanos necesarios para la estabilización del paciente y el inicio de su tratamiento en tanto llega el sistema de emergencias o se produce la derivación al hospital. No todos sin embargo tienen la misma entidad.

Con carácter general, se acude al modelo de atención continuada de manera que la asistencia de esta naturaleza se desarrolla por los propios integrantes del EBAP que se organizan mediante un sistema de turnos en uno o varios puntos de la ZBS con carácter permanente o temporal. En todos los casos, estos dispositivos deben atender las urgencias y emergencias tanto en sus propias consultas como fuera de su sede, ya sea en el domicilio del paciente o en la vía pública.

Así, nos encontramos con poblaciones cuyos habitantes se ven obligados a desplazarse hasta otras localidades para recibir atención de urgencias en el punto de atención continuada organizado dentro de la zona básica de salud. Aunque para su establecimiento se tienen en cuenta las famosas cronas. Para los usuarios la distancia no es el único factor a tener en cuenta, pues la falta de medios de transporte público, las condiciones climatológicas o el mal estado de las vías de comunicación por carretera, inducen a demandar un acercamiento de la atención, bien de los medios que se hacen necesarios para dispensarla o bien de los que permiten acercar al paciente a los dispositivos establecidos para ello.

También abunda en este objetivo la dotación con equipos móviles operativos para la atención de urgencias y emergencias las 24 horas, con personal específico y ambulancia medicalizada, los cuales prácticamente dan cobertura en la actualidad a todos los territorios.

Pues bien, con este modelo teórico, el Plan Funcional de los Dispositivos de Cuidados Críticos y Urgencias contempla entre sus objetivos el diseño de un proyecto de urgencia extrahospitalaria que abarque las peculiaridades del territorio andaluz, incluyendo los modelos necesarios para atender a la población, independientemente de su ubicación. A pesar de ello, entendemos que las posibilidades de atención a las situaciones de urgencia y emergencia no son las mismas dependiendo de aquélla.

Los supuestos que a lo largo del tiempo hemos analizado, nos permiten afirmar que los tiempos de respuesta son muy diversos pues la posibilidad de contar con medios alternativos ante la coincidencia simultánea de situaciones que requieran la intervención de estos medios varía, así como su especificidad, experiencia y formación, y no resulta lógico que se muestren tan alejados de los que rigen en el medio urbano.

En esta tesitura en muchas poblaciones alejadas o dispersas, en general, se vive mal no contar con efectivos propios para resolver estas situaciones.

Por ejemplo, en Informes anteriores dimos cuenta de las actuaciones practicadas en relación con las reivindicaciones que nos fueron trasladadas desde la Plataforma ciudadana por la asistencia de urgencias en las localidades de Badolatosa y Corcoya, con explicación de las **Sugerencias** finalmente dirigidas a la Dirección Gerencia del Área de Gestión Sanitaria de Osuna, desde donde se argumentó la realización de un estudio para valoración de la atención de urgencias en la Zona Básica de Salud de Estepa.

Dicha argumentación se mantuvo en el curso de la tramitación de la **queja 12/2994**, que representaba el replanteamiento del asunto ante esta Institución, por los mismos promotores que la vez anterior, a los que se unieron representaciones vecinales de los municipios de La Roda y Casariche, tras aludir a nuevos episodios protagonizados trágicamente por vecinos de estas localidades que tras requerir asistencia sanitaria urgente, vieron demorada significativamente la llegada de los dispositivos encargados de proporcionarla, resultando de esta situación el fallecimiento de los pacientes que esperaban ser atendidos.

Recientemente hemos recibido el informe, por el cual se viene a expresar el compromiso de la Administración Sanitaria de mejorar los servicios sanitarios de urgencia de la ZBS que consideramos, en cuanto la evolución de la situación económica permita una mayor disponibilidad financiera, desplazando a dicho momento la realización de una nueva valoración en orden a la adopción de las medidas que se hicieran necesarias. A pesar de ello, se anuncia una medida de mejora de la accesibilidad de la atención a urgencias de los vecinos de estas localidades, que viene representada por la posibilidad de utilización desde el mes de Julio pasado, de la oferta de atención urgente del centro de salud de Jauja, pendiendo por nuestra parte comentar este asunto con los interesados, y adoptar una decisión definitiva en relación con este expediente.

Pero es que durante el pasado ejercicio tuvimos ocasión de pronunciarnos sobre una reclamación similar, aunque en este caso se cifraba en el tiempo que precisan las unidades asistenciales móviles para desplazarse a Fuente Camacho, desde el centro de salud de Loja, que es donde están ubicadas, distante 25 Km. de aquella, que se acompañó del relato de dos episodios en los que el interesado consideraba que dicha demora incidió hasta el punto de ocasionar el fallecimiento de dos personas.

En la **queja 13/938** que se tramita por esta causa, y junto al análisis particularizado de la información que hemos podido reunir por ambas partes en cuanto a los episodios aludidos en concreto, nos adentramos en la valoración de las circunstancias concurrentes en la zona de la siguiente manera:

*“La Zona Básica de Salud de Loja se integra por los municipios de Loja y Zagra, los cuales cuentan con una población aproximada de 23.000 habitantes. Loja es el municipio más occidental de toda la provincia de Granada, y agrupa una multiplicidad de núcleos (Barrio de San Antonio, Ventorros de San José, Fuente Camacho, El Bujeo, Venta del Rayo, La Fábrica, la Esperanza, Ventorros de Laguna, Riofrío, La Parma, Ventorros de Balerma, Venta Santa Bárbara, Cuesta Blanca y Atajea) y otras tantas entidades, algunas de las cuales se sitúan a una distancia del núcleo principal no desdeñable.*

*El dispositivo de cuidados críticos y urgencias de Loja da asistencia a dicha localidad y a todas las entidades señaladas, así como a la población de Zagra, cercana a los 1000 habitantes, que también se ubica a unos veinte kilómetros de aquella. Para ello dicho dispositivo está dotado por dos equipos*

sanitarios, integrados por médico y enfermero, y un celador conductor, así como una ambulancia medicalizada, y otra convencional (de traslados).

Ateniéndonos a la información suministrada por ese Distrito en cumplimiento del cuestionario remitido por esta Institución hace algunos años, el denominado equipo móvil no solo da cobertura a la ZBS de Loja, sino también a la de Huétor Tájar, y por lo tanto a otros 18.000 habitantes que residen en este municipio, y en los de Moraleda de Zalayona, Salar, y Villanueva de Mesía.

Con respecto a la información mencionada existe un elemento discrepante relacionado con el horario de funcionamiento de dicho equipo, pues mientras en el cuestionario citado el mismo se extendía durante las 24 horas, en el informe remitido por ese Distrito la disponibilidad de la ambulancia medicalizada se limita al período que va desde las 8 a las 24 horas, por lo que el horario nocturno que se prolonga desde la medianoche hasta las 8 de la mañana, solo se contaría con una ambulancia convencional para la atención a la asistencia urgente y emergente fuera del centro.

Carecemos de parámetros comparativos respecto del equipamiento que para la atención de urgencias y emergencias disponen los demás DCCU de ese Distrito, o incluso otros con características geográficas y demográficas similares de la misma o distinta provincia, pero ello no nos impide extraer ciertas conclusiones de los rasgos que se perfilan como distintivos del que nos ocupa.

En este sentido tendríamos necesariamente que resaltar la elevada dispersión geográfica de la población a la que presta servicio, así como algunas de las cronas más altas respecto al hospital de referencia (San Cecilio de Granada). No es impensable por ello que abunden las demandas para atención urgente y emergente fuera del centro, y que los tiempos de respuesta en las mismas tengan más relevancia, habida cuenta de que habrá casos en los que se precise la derivación al hospital, por lo que al tiempo que se invierte en llegar al paciente, debe añadirse el que implica su traslado al centro hospitalario. De ello también podemos deducir que el índice de ocupación de los dispositivos móviles será elevado, lo que igualmente se traduce en indisponibilidad de los mismos mientras están prestando algún servicio ante eventuales demandas de asistencias simultáneas o sucesivas.

Ciertamente conocíamos el criterio de planificación de recursos que el Distrito menciona, pero consideramos que lógicamente dicho criterio no puede ser el único, pues el cumplimiento estricto del mismo (ninguna localidad de 1500 habitantes a más de veinte minutos de un dispositivo de atención a urgencias) no supone de por sí la garantía de una adecuada asistencia en localidades de inferior nivel demográfico.

De ahí que la suficiencia de los recursos para la atención a la zona que estamos considerando no pueda justificarse exclusivamente por aquel y que tengamos que traer a colación las determinaciones del Plan Funcional de los Dispositivos de Cuidados Críticos y Urgencias, en virtud de las cuales se promueve un proyecto de urgencia extrahospitalaria que, como ya hemos referido anteriormente, abarque las peculiaridades del territorio andaluz, incluyendo los modelos necesarios para atender a la población, independientemente de su ubicación.

*El Manual de Indicadores de Actividad y Calidad para Urgencias y Emergencias Sanitarias define entre los primeros el tiempo de respuesta, como el que transcurre desde que se efectúa la demanda de asistencia al dispositivo o centro coordinador, hasta que el paciente toma el primer contacto personal con el médico o el enfermero.*

*En alguna ocasión hemos intentado, mediante la consulta de diversa documentación, localizar algún parámetro que pudiera servir de promedio y nos permitiera comparar con los tiempos empleados en los casos que se nos presentan. Solamente hemos podido encontrar datos referidos a emergencias en el medio urbano (memorias anuales de EPES), que cifran el tiempo medio de respuesta en torno a los 10 minutos. En otras fuentes se alude a una crona adecuada de 15 minutos para la cobertura terrestre, de manera que si la emergencia se encuentra a una distancia superior habría que activar los medios aéreos. También el plazo de 15 minutos se menciona a veces como estándar de calidad en situaciones de emergencia.*

*En todo caso lo que quisiéramos poner de manifiesto es que las cronas se calculan conforme a un planteamiento teórico y que como ese Distrito reconoce, se refieren a condiciones ideales, por lo que muy difícilmente el desplazamiento real se desarrolla en el tiempo cifrado para las mismas. En los casos que consideramos incluso se aduce la necesidad de cruzar el territorio del término municipal de Loja (2 Km.) como elemento que puede justificar la desviación sobre el tiempo estimado”.*

En resumidas cuentas y aún partiendo de la dificultad para llevar a cabo la medida de suficiencia a la que antes nos referíamos, nos pareció que podíamos dejar constancia de ciertas características geográficas y demográficas de la zona considerada, de las que se podían derivar algunas consecuencias en cuanto al nivel de activación de los medios para la atención de urgencias fuera del centro, que lógicamente repercuten en la atención de la población más dependiente de los mismos, que es la que reside en los núcleos más alejados de aquel. A lo anterior se añadía el establecimiento de unas cronas más teóricas que reales, que se incumplen incluso en los casos en los que existe plena disponibilidad de los medios, y por lo tanto ningún elemento que se interponga entre la demanda de asistencia y la activación de aquellos.

Culminamos la resolución emitida en este expediente elevando a la Dirección del Distrito Sanitario afectado las siguientes **Sugerencias**, que en el momento actual aún no han recibido contestación:

*“1.- Que por la comisión de seguimiento y mejora de la coordinación de urgencias y emergencias se analicen todas las incidencias relacionadas con las demandas de atención urgente procedentes de la localidad de Fuente Camacho, con especial consideración de los tiempos de respuesta correspondientes a estas últimas, y tras comparación con las cronas establecidas, se investiguen los aspectos que en cada caso hayan determinado el incumplimiento de las mismas.*

*2.- Que se revise la ordenación actual para la atención a urgencias y emergencias en la ZBS de Loja, y específicamente en los núcleos poblacionales más alejados, como Fuente Camacho, a fin de valorar la posibilidad de disponer cambios estructurales u organizativos que permitan intensificar los medios de atención a urgencias en la localidad”.*

Los planteamientos de carácter genérico no son exclusivos de las urgencias extrahospitalarias, sino que a veces también se refieren a los servicios de urgencias que se localizan en los hospitales. Así, por causa de las noticias difundidas por varios medios de prensa escrita sobre la demora que estaba presidiendo el ingreso en planta de pacientes a los que se había decretado el mismo, tras su comparecencia en el servicio de urgencias de un hospital sevillano, se decidió la incoación de un expediente de oficio, **queja 13/5699**, y se solicitó informe para investigar lo que en principio no parecía sino un nuevo episodio de saturación de dicha unidad asistencial.

El conflicto incidía fundamentalmente en la coincidencia de dicha situación con el cierre parcial de una de las plantas del hospital, con la inactivación de camas que la misma suponía, por lo que tuvimos cuidado de preguntar por los criterios que marcan la inmediata disponibilidad de estas últimas, por desequilibrio entre la presión de urgencias y la capacidad de dar altas.

El informe recibido en esta materia aún se encuentra pendiente de valoración por nuestra parte.

El cuestionamiento sobre la idoneidad de la atención proporcionada en el servicio de urgencias de otro centro hospitalario a un joven que falleció en el albergue municipal a las pocas horas del alta, motivó que también iniciáramos de oficio la **queja 13/5628**, pues los hechos, de los que se hicieron eco masivamente los medios de comunicación, traían a colación la problemática de la atención a las personas sin techo, no solo desde la perspectiva sanitaria, sino también social, resultando extrañamente llamativa la premura del alta, cuando se tienen en cuenta algunos datos sobre las circunstancias físicas del afectado, fundamentalmente su escasísimo peso corporal.

El informe del hospital en el curso de la tramitación de esta queja ha sido emitido muy recientemente, insistiéndose en su contenido en la identificación de la problemática del afectado como de naturaleza social, pues al parecer la reivindicación del mismo se ceñía al suministro de comida y la disponibilidad de un techo para dormir, lo que no evitó que se le practicasen las exploraciones oportunas. La valoración de este asunto requerirá muy probablemente la solicitud de nuevos informes que resulten aclaratorios de la causa final del fallecimiento (datos de la autopsia).

Por último nos gustaría hacer referencia dentro de este apartado, al cierre que sin duda hemos de calificar como provisional, de la **queja 12/3632**, pues con toda probabilidad tendremos que retomar el asunto de la atención de urgencia a los afiliados de Mutualidades, para tratar de agilizar la suscripción de los convenios que en este punto instábamos entre Muface y los responsables autonómicos del teléfono único de urgencias y de los equipos de emergencias sanitarias públicos, con el fin de que las llamadas que los mutualistas y sus beneficiarios realizaran para la demanda de atención sanitaria urgente a través del número 112, fueran derivadas al centro de atención a urgencias de las entidades concertadas con aquella, o bien que los citados puedan ser trasladados en caso de urgencia a medios de aquellas.

En la medida en que constatamos la existencia de una acogida favorable al contenido de nuestra Resolución por parte de las instancias afectadas de nuestra Administración Autonómica, las cuales incluso habían concertado una reunión para tratar este tema, y pensando que se estaban dando los pasos apropiados para llevar a efecto las medidas sugeridas, decidimos concluir nuestras actuaciones con las mismas, no obstante lo cual, permanecíamos a la espera de respuesta de la Defensora del Pueblo de Estado, a la

que también nos habíamos dirigido, puesto que considerábamos que su actuación resultaba indispensable para favorecer esta iniciativa.

La Defensora del Pueblo de las Cortes Generales nos informó de la investigación llevada a cabo desde esa Institución ante Muface, para conocer la situación de los posibles conciertos que la mutualidad pudiera haber firmado con los responsables de los servicios de emergencia públicos. En su última comunicación, hasta el momento, nos dio traslado del informe emitido por la mutualidad, en el que vienen a afirmar la necesidad de que la demanda de atención urgente de los mutualistas se lleve a cabo a través de los medios propios de las entidades, conforme a los protocolos establecidos por aquella, así como a plantear una serie de dificultades para la suscripción de los convenios, e invocar la necesidad de un planteamiento global, y no territorializado de esta cuestión, en garantía de la igualdad de las prestaciones.

Sabedores de que la Institución estatal ha solicitado un nuevo informe por considerar que el planteamiento más arriba reflejado no resuelve los problemas que provocaron el inicio de su actuación, nos vemos en la necesidad de esperar noticias que resulten explicativas de la evolución de este asunto, y en su caso, instar la remisión de la información necesaria para conocer el definitivo alcance de esta cuestión.

## **2. 5. Derechos de los usuarios.**

El artículo 22 del Estatuto de Autonomía de Andalucía garantiza «el derecho constitucional previsto en el artículo 43 de la Constitución Española a la salud, mediante un sistema sanitario público de carácter universal», y después de esta proclama. incorpora una relación de los derechos de los usuarios, en parte común a las que configuran los catálogos de derechos que se incluyen en diversa normativa estatal y autonómica, y en parte novedosa, por lo que supone de reflejo de algunas prestaciones a las que se ha querido dar un especial reconocimiento (consejo genético, cuidados paliativos, asistencia geriátrica).

El ejercicio de estos derechos se remite a los términos y condiciones que se establezcan en las leyes que los desarrollen, desarrollo que en buena parte ya se ha promovido en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, por lo que la exigencia de su cumplimiento se ha convertido en una de las cuestiones de mayor relevancia de las que se ocupan las quejas que venimos recibiendo habitualmente.

### **2. 5. 1. El derecho a la asistencia sanitaria del Sistema Sanitario Público.**

Como presupuesto para el ejercicio de los demás derechos, tenemos necesariamente que partir de la existencia de un derecho primigenio a recibir la asistencia sanitaria del Sistema Sanitario Público de Andalucía, sobre todo teniendo en cuenta los cambios introducidos en este punto por el R.D. Ley 16/2012, de 20 de abril de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del SNS y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, al que ya aludimos el año pasado, fundamentalmente en lo referente a la reintroducción de los conceptos de asegurado y beneficiario, y la exclusión de las personas inmigrantes sin autorización de residencia.

En cuanto al ámbito subjetivo del derecho, traemos a colación algunas de las reflexiones recogidas en la resolución emitida en la **queja 12/3838**, para denunciar la liquidación de gastos anunciada por el SAS a una usuaria, en razón de la asistencia que le fue proporcionada durante el parto, así como la que precisó su hija recién nacida prematura:



*“La primera cuestión que nos atañe se vincula a la determinación del ámbito subjetivo del derecho a la asistencia sanitaria que estamos considerando, y la duplicidad de regímenes que han confluído hasta muy recientemente.*

*Así por un lado nos encontramos con una primitiva concepción de la asistencia sanitaria como prestación del régimen de la Seguridad Social, y por lo tanto atribuible exclusivamente a los beneficiarios del mismo; junto a otro enfoque que se ha ido abriendo paso, que abanderara la universalidad y gratuidad de la cobertura sanitaria, dispensable por un Sistema Nacional de Salud.*

*La primera se vincula con el entramado tradicional de la Seguridad Social y se configura como prestación de carácter contributivo para quienes están incluidos en dicho sistema, mientras que la segunda entronca directamente con el reconocimiento del derecho a la protección de la salud en el artículo 43 de la Constitución Española, y la consiguiente responsabilidad de los poderes públicos de instrumentar los medios para dar cumplimiento al mismo.*

*El primer posicionamiento postula el mantenimiento de la asistencia sanitaria dentro de la acción protectora de la Seguridad Social, a la vista de que el Texto Refundido de la LGSS de 1994 mantiene la vigencia del capítulo IV del Título II de la anterior LGSS de 1974, y a pesar de que diversas reformas normativas operadas le han privado de su carácter contributivo.*

*El segundo parte del reconocimiento que realiza la Ley General de Sanidad (artículo 1.2), para la cual son titulares del derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria, todos los españoles y los ciudadanos extranjeros que tengan establecida su residencia en el territorio nacional.*

*En términos similares se expresaba hasta su reforma por el Real Decreto Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud; y continúa manifestándose el artículo 3 de la Ley 2/98 de 15 de junio, de Salud de Andalucía («son titulares de los derechos de esta ley, y la restante normativa reguladora del Sistema Sanitario Público de Andalucía, los españoles y extranjeros residentes en cualquiera de los municipios de Andalucía»).*

*El debate se suscita por tanto porque, una vez desvinculada la asistencia sanitaria de los presupuestos de la Seguridad Social, el mantenimiento de la vigencia de su regulación dentro de la acción protectora de aquel no tiene en cuenta que dicha regulación ya había sido modificada con anterioridad por la Ley General de Sanidad, en virtud de la cual la asistencia sanitaria deja de ser una prestación contributiva del Sistema de Seguridad Social para convertirse en un derecho de todos los ciudadanos residentes en España con carácter personal y propio.*

*A pesar de ello, y en la medida en que el derecho se ha seguido reconociendo por el INSS, se han continuado aplicando normas fundadas en la asistencia sanitaria como prestación de seguridad social unida a los requisitos de afiliación, alta o asimilada y cotización, que restringen el derecho de personas que, puesto que ni trabajan ni cotizan, no los cumplen.*

*De ahí que se siguieran elaborando normas dirigidas a extender la cobertura de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social a grupos excluidos de la misma, como el R.D. 1088/89, de 8 de septiembre, para personas sin recursos económicos suficientes, y que algunas Comunidades Autónomas emitieran normas propias para reconocer o mantener el derecho de acuerdo con los presupuestos de la Ley General de Sanidad, entre otros colectivos, al de los ciudadanos que salían del sistema laboral.*

*Aunque no tenemos constancia de normativa que haya operado la prórroga indefinida de la asistencia sanitaria en nuestra Comunidad Autónoma, pues a pesar de que en otras ocasiones hemos interrogado a la Administración Sanitaria sobre su existencia, es un aspecto que no se ha respondido; sí hemos podido comprobar que dicha prórroga ha existido, de manera que la Tesorería General ha incorporado titulares del derecho a la asistencia sanitaria por situaciones ajenas a las previstas en el régimen de la Seguridad Social, y por lo tanto no reconocidas por el INSS, con la consecuencia añadida de que dicho reconocimiento era exclusivamente válido en el territorio de Andalucía, pero no resultaba extensible a los desplazamientos fuera del mismo y dentro del ámbito del Sistema Nacional de Salud.*

*En esta tesitura se han sucedido las iniciativas parlamentarias para llevar a cabo la universalización plena y efectiva del derecho a la asistencia sanitaria, y por parte del Defensor del Pueblo del Estado se han dirigido resoluciones al Ministerio de Sanidad para que se impulsara la reforma legal adecuada que permitiera fijar los contenidos del derecho a la asistencia sanitaria como derecho público subjetivo personal y no contributivo.*

*Este fin parecía alcanzado por la declaración contenida en la disposición adicional 6ª de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, según la cual «se extiende el derecho al acceso a la asistencia sanitaria pública, a todos los españoles residentes en territorio nacional, a los que no pudiera serle reconocido en aplicación de otras normas del ordenamiento jurídico», previéndose expresamente el alcance de dicha extensión a «las personas que hayan agotado la prestación o el subsidio de desempleo a partir del 1 de enero de 2012».*

*Sin embargo ha habido pasos posteriores en este proceso, que hasta el momento vienen representados por el Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, y el R.D. 1192/2012, de 3 de agosto, por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario, a efectos de la asistencia sanitaria en España con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud.*

*El preámbulo del primero viene a reconocer la ausencia de normas comunes sobre el aseguramiento en todo el territorio nacional, y el del segundo invoca su función de superación de un vacío normativo, estableciendo un régimen jurídico adecuado para definir los supuestos de acceso al derecho a la asistencia sanitaria pública a través de las figuras del asegurado y beneficiario.*

*Aunque respecto de la naturaleza del sistema que se establece habría mucho que decir, pues a nuestro modo de ver continúan mezclándose rasgos de los dos sistemas que hemos venido considerando, lo cierto es que se produce*

*una clarificación del ámbito subjetivo del derecho, mediante la descripción de los supuestos que permiten acceder al mismo.*

*Vaya por delante que se consolida el acceso a las prestaciones sanitarias de quienes no tuvieran derecho por otra vía, al menos para los españoles que no superen determinados ingresos, y por lo que aquí nos interesa, que se reconoce la condición específica de asegurado a las personas que han agotado prestaciones de desempleo, y se encuentran en paro.*

*En resumidas cuentas, con la Ley 14/86 de 25 de abril, General de Sanidad, en el marco del artículo 43 de la Constitución, se inició un proceso de transformación desde un sistema de Seguridad Social hacia un modelo de Sistema Nacional de Salud, en el que estaban llamadas a integrarse las diversas estructuras y redes asistenciales públicas existentes para garantizar el fin, declarado en la Ley, de universalidad del derecho a la protección de la salud; pero dicha universalización no ha sido plenamente efectiva, y aunque en contradicción con los principios inspiradores del modelo sanitario contenido en la Ley General de Sanidad, y de la propia regulación de esta última, la realidad ha continuado bajo el modelo típico de la Seguridad Social, que se caracteriza por la adscripción profesional, el cual se ha suavizado por las sucesivas ampliaciones del ámbito de cobertura del sistema, y por las actuaciones de las Comunidades Autónomas, encargadas de la prestación de la asistencia, otorgando en determinados casos la prórroga indefinida del derecho”.*

Así, en el caso concreto que analizábamos, aunque la interesada pudo quedar fuera de la asistencia sanitaria del régimen de la Seguridad Social, cuando transcurrió determinado plazo desde que pasó a la situación de desempleo, había venido recibiendo la asistencia del SSPA cada vez que la había demandado, disfrutando de la prórroga de cobertura que para los desempleados activó la Administración Sanitaria Andaluza, de manera que habría llegado a reconocerse su derecho propio, puesto que el R.D. 1192/2912, de 3 de agosto, reconoce la condición de asegurado (no subsidiaria respecto de la posibilidad de ser reconocida como beneficiario), a quienes se encuentran en desempleo tras agotar las prestaciones, y no pueden acceder a la misma por cualquier otro título.

Estrechamente vinculado al reconocimiento del derecho, aparecían cuestiones relacionadas con la manera de acreditar el mismo y la forma de llevar a cabo esta comprobación por la Administración Sanitaria, que nos llevaron en la misma resolución a ocuparnos de asuntos como la tarjeta sanitaria individual, y la base de datos de usuarios (BDU) del SAS:

*“La pretendida universalidad y gratuidad del sistema sanitario que tanto se ha publicitado no es el único punto que genera confusión a los ciudadanos, pues otro tanto podemos decir respecto de la funcionalidad de la tarjeta sanitaria individual.*

*El interesado alude en su escrito a que su esposa fue atendida de todo su embarazo en centros del sistema sanitario público, y que ingresó en el hospital previa presentación de su tarjeta sanitaria y consiguiente registro de sus datos.*

*En este punto traemos a colación las explicaciones que desde la Consejería de Salud se nos han proporcionado en el curso de la tramitación de otros expedientes. Así se nos ha referido que la tarjeta sanitaria se concibe*

como un documento de identificación, no de acreditación de derechos, que se emite para los residentes en Andalucía aunque no tengan derecho a la cobertura sanitaria pública.

Para conocer el derecho a la asistencia sanitaria es necesaria la consulta al Sistema de Información Laboral, para lo que la Tesorería General de la Seguridad Social mantiene una transacción en línea para los servicios sanitarios de todo el Estado, y desde final del 2001, a la base de datos de usuarios del Sistema Sanitario Público de Andalucía.

Hace hincapié la Consejería en la Orden de 27.2.2002, por la que se establece la efectividad del carácter individual de la libre elección de médico y su gestión por la Base de Datos de Usuarios del Sistema Sanitario Público de Andalucía, cuyo artículo 2.1 remite a la información contenida en esta última para acreditar la situación de los ciudadanos en relación con la asistencia sanitaria en el referido sistema sanitario.

En definitiva que según nos comunica la Consejería de Salud, es la base de datos de usuarios, a la que se puede acceder desde cualquier centro del sistema sanitario público de Andalucía, la que contiene los datos de aseguramiento sanitario, los cuales se actualizan de forma específica por los operadores acreditados para ello, y de manera sistemática por los cruces mensuales con los ficheros que envía la Tesorería General de la Seguridad Social (actualmente el INSS comunica diariamente al Ministerio de Sanidad los datos relativos al reconocimiento, variación y extinción de la condición de persona asegurada o beneficiaria, así como la participación que corresponde a las mismas en la prestación farmacéutica y su límite de aportación, y el citado departamento ministerial comunica a su vez estos datos, con la misma frecuencia, a los servicios públicos de salud correspondientes).

Sin embargo el artículo 57 de la Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud determina que el acceso de los ciudadanos a las prestaciones de la atención sanitaria que proporciona el Sistema Nacional de Salud se facilitará a través de la tarjeta sanitaria individual, como documento administrativo que acredita determinados datos del titular.

En desarrollo de dicho precepto se dictó el R.D. 183/2004, de 30 de enero, por el que se regula la tarjeta sanitaria individual. Pues bien en el artículo 2.1 de esta norma se alude a la emisión por parte de las Administraciones Sanitarias Autonómicas, de una tarjeta sanitaria individual con soporte informático, a las personas residentes en su ámbito territorial que tengan acreditado el derecho a la asistencia sanitaria pública.

Según lo previsto en su disposición final primera, dicho Real Decreto se dicta al amparo del artículo 149.1.16ª y 17ª de la Constitución, es decir a través del mismo se ejercitan competencias exclusivas del Estado para la definición de bases y coordinación general de la sanidad y de la Seguridad Social, luego resulta de aplicación en todo el territorio del Estado, con independencia de que se puedan efectuar desarrollos de dichas bases por parte de las Comunidades Autónomas.

En nuestra Comunidad Autónoma contamos con diversas normas que aluden a la tarjeta sanitaria individual, aunque de una manera genérica sólo el

*artículo 2 de la Orden de 27.2.2002 establece la identificación de los residentes en Andalucía ante el Sistema Sanitario Público a través de la misma, o bien a través del documento de reconocimiento temporal del derecho a la asistencia sanitaria.*

*Es verdad que el artículo 3.2 señala la base de datos de usuarios para la acreditación de la situación de los ciudadanos en relación con la asistencia sanitaria en el Sistema Sanitario Público de Andalucía, pero también lo es por ejemplo que la Orden de 9.6.99 por las que se regula el procedimiento de libre elección y se establecen las normas para la asignación de médico general y pediatra, considera como interesados en dicho procedimiento a las personas que acrediten tener derecho a la asistencia sanitaria prestada por el Servicio Andaluz de Salud, y a tales efectos señala los siguientes medios de acreditación: documento de afiliación a la Seguridad Social, tarjeta sanitaria del SAS, tarjeta sanitaria individual y documento de acreditación temporal del derecho a la asistencia.*

*En el mismo sentido el Decreto 260/2001 de 27 de noviembre, por el que se adaptan las retribuciones de determinado personal de Atención Primaria a la tarjeta sanitaria individual y a la libre elección de médico, calcula la cuantía económica de determinados conceptos retributivos con arreglo al número de usuarios con derecho reconocido a la asistencia sanitaria, acreditado mediante tarjetas sanitarias individuales del Sistema Nacional de Salud o documento temporal de reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria (artículo 1.2).*

*También cuando en el artículo 8 se refiere a las retribuciones por asistencia a desplazados y ciudadanos sin tarjetas sanitarias viene a efectuar una correspondencia de estos últimos con los usuarios sin derecho a la prestación de asistencia sanitaria por el Sistema Sanitario Público de Andalucía.*

*No en vano la normativa que regula el acceso a la prestación de asistencia sanitaria prestada por el Servicio Andaluz de Salud en la Comunidad Autónoma de Andalucía, a las personas sin recursos económicos suficientes (decreto 66/90 de 27 de febrero, y Orden de 26.3.1990, cuya vigencia hay que poner en duda a partir del R.D. 1192/2012, de 3 de agosto, que ha derogado el R.D. 1088/1989, que con la misma finalidad se había dictado en el ámbito estatal), determina la expedición de la tarjeta sanitaria individual para los solicitantes y quienes convivan a su cargo, una vez que se realice el reconocimiento del derecho por parte del INSS, cuando se cumpla con los requisitos previstos en la misma para causar aquél, por lo que no cabe duda de que para los que así se benefician de las prestaciones del sistema, la tarjeta resulta acreditativa de su derecho a la asistencia.*

*A mayor abundamiento la Circular 8/99 de 3 de septiembre, sobre actualización del procedimiento para la acreditación del derecho a la asistencia sanitaria y libre elección de médico, también contempla la tarjeta sanitaria entre «los documentos que acreditan el derecho a la asistencia sanitaria en el Servicio Andaluz de Salud», y que deberán ser presentados por quienes accedan a los centros sanitarios del SAS con dicha finalidad.*

*Por último el R.D. 1192/2012, de 3 de agosto, por el que se regula la condición de asegurado y beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos a través del Sistema Nacional de Salud,*

determina que tras el reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria, el mismo se hará efectivo por las Administraciones Sanitarias competentes, que facilitarán el acceso a las prestaciones mediante la expedición de la tarjeta sanitaria individual.

*En definitiva que el carácter meramente identificativo de las tarjetas sanitarias individuales en el SSPA no es algo que se destaque claramente en la regulación autonómica sobre la materia, y sobre todo que en caso de que así se considere, por un lado se está contradiciendo normativa básica del Estado que determina la emisión de la tarjeta sólo para quienes tienen acreditado el derecho a la asistencia sanitaria pública, y por otro, se está induciendo a la confusión generalizada de los ciudadanos que al haberseles proveído de la referida tarjeta, se creen titulares de un derecho que sin embargo pueden no tener.*

*Al objeto de evitar las consecuencias indeseables que hemos comprobado que se derivan de esta situación, optamos por dirigir una Recomendación a la Consejería de Salud para que promoviera la acomodación de la tarjeta sanitaria individual emitida en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, a las previsiones del artículo 2.1 del R.D. 183/2004, de 30 de enero, llevando a cabo en su caso la adaptación normativa que se hiciera precisa; aunque la misma no fue aceptada por aquella, argumentando que la normativa estatal solamente fija un mínimo común a aplicar en todo el territorio nacional, lo que no excluye la posibilidad de que la tarjeta se expida a todos los ciudadanos a efectos identificativos.*

*Disconformes con esta interpretación, porque no pensamos que se esté fijando el contenido mínimo de un derecho, que luego pueda ser objeto de ampliación en el ámbito autonómico, sino precisamente de regular el medio que acredita la titularidad de dicho derecho, desvirtuándose de otra manera su funcionalidad; no podemos sino coincidir en cuanto a la necesidad que la Administración referida nos expresaba de mejorar la información a los profesionales y ciudadanos cuando acuden a los centros de la red pública, así como los mecanismos de comprobación de la situación en que se encuentran, lo que no evita que aún se produzcan situaciones como la que es objeto de consideración en este expediente, con consecuencias absolutamente gravosas para quienes las padecen.*

*A tenor de las informaciones obtenidas de la Consejería de Salud, a las que antes hacíamos referencia, la base de datos de usuarios es la que contiene los datos relativos al aseguramiento y por lo tanto permite la acreditación del derecho a la asistencia sanitaria. Siguiendo también dichos dictados, es preciso señalar que dicha base de datos puede ser consultada desde todos los centros del Sistema Sanitario Público de Andalucía y al tiempo que tuvo lugar la asistencia de la esposa del interesado, al menos se actualizaba mensualmente.*

*Partiendo de estas premisas, cuando analizamos casos como el que nos ocupa, no podemos menos que preguntarnos por qué cuando un ciudadano trata de recibir asistencia sanitaria en cualquier centro de dicho sistema, sea de atención primaria o especializada, no se consulta en la referida base de datos si tiene cobertura sanitaria del sistema. Si esto se hiciera así podría comprobarse en cada caso la existencia del derecho, y en el supuesto de que dicha persona no fuera titular del mismo, habría de advertírsele de dicha circunstancia y del*

*propósito de facturarle la asistencia que se le dispense, para el caso de que continúe accediendo a la misma en estas condiciones.*

*El artículo 9 de la Ley 2/98 de 15 de junio de Salud de Andalucía, determina que la Administración de la Junta de Andalucía «garantizará a los ciudadanos información suficiente, adecuada y comprensible sobre sus derechos y deberes respecto de los servicios sanitarios en Andalucía, y sobre los servicios y prestaciones sanitarias disponibles en el Sistema Sanitario Público de Andalucía, su organización, procedimientos de acceso, uso y disfrute, y demás datos de utilidad».*

*No podemos considerar que esta previsión se haya cumplido, ni en el caso particular de la interesada, a la que en ningún momento se advirtió de su situación en torno a su derecho de acceso a las prestaciones y servicios de salud individual y colectiva (artículo 6.1 a) de la Ley referida), ni con carácter general a los ciudadanos respecto de la funcionalidad de la tarjeta sanitaria individual y las precauciones a adoptar ante su exhibición con título acreditativo del derecho a la asistencia sanitaria.*

*Puesto que los centros sanitarios a los que acuden los ciudadanos no realizan normalmente las comprobaciones que estamos reclamando, la tarjeta sanitaria individual, con independencia del carácter que le atribuya la Consejería de Salud, y de la adecuación de esta consideración a la legalidad vigente, viene funcionando de hecho como la llave de acceso al sistema.*

*En este sentido y tras las argumentaciones expuestas, entendemos que no cabe que por varios centros del Sistema Sanitario Público, se admita a la interesada, o a cualquier otro ciudadano, a la prestación de la asistencia sanitaria que se dispensa en los mismos con la mera presentación de la tarjeta sanitaria individual, que no se lleve a cabo ninguna comprobación de su derecho a la asistencia sanitaria mediante la consulta de la base de datos de usuarios del SSPA, a pesar de que se encuentra plenamente accesible en todos ellos, que esta situación se suceda de manera reiterada, y que después se niegue el valor que se ha otorgado a aquélla como documento acreditativo de la cobertura, y cuando accidentalmente se conozca que la persona a la que se ha dispensado asistencia carecía de tal derecho (según las reglas de un sistema que no responde a los principios inspiradores del derecho a la protección de la salud en nuestra Constitución), se trate de resarcirse del coste de dicha asistencia mediante la liquidación de dicho gasto y su ejecución por los procedimientos previstos para ello en el caso de las Administraciones Públicas (incluida la vía de apremio).*

*A todo lo anterior se une la indudable buena fe que preside el comportamiento de la interesada, que se ha visto legitimada en todo momento por la sucesión de actuaciones sanitarias para con ella y con su hija, sin ningún tipo de advertencia de quien tenía en su poder los medios para averiguar la realidad de su situación, situación que por otro lado sólo expresa una exclusión formal del sistema de cobertura de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, contraria a las normas que establecen la universalidad del sistema, que además no impediría que se beneficiara de la prórroga indefinida del derecho, como de hecho ha venido ocurriendo con la interesada y con un número incontable de ciudadanos que, tras un período de actividad laboral en el que gozaron del*

*derecho a la asistencia sanitaria como trabajadores en activo, pasaron a estar desempleados, o bien que accediera a la asistencia por cualquier otra vía.*

*Hubiera bastado la advertencia de los servicios sanitarios que en múltiples ocasiones la atendieron durante el proceso de embarazo y parto, y atención posterior de su hija, para que la interesada hubiera regularizado su situación, evitándose el ingente perjuicio que de esta situación se le deriva”.*

Terminamos la resolución con sendas **Recomendaciones** elevadas a la Dirección General de Asistencia sanitaria y resultados en salud del SAS, para que por un lado, se requiriera al centro hospitalario afectado al objeto de que se abstuviera de emitir la liquidación de gastos por la asistencia proporcionada a la esposa del interesado y su hija, y en segundo término, y con carácter general, para que se intensificaran los medios al objeto de informar adecuadamente a los ciudadanos y al personal de admisión de los centros sanitarios del SSPA, sobre la funcionalidad actual de la tarjeta sanitaria individual en nuestro ámbito territorial, y que cuando se demande el acceso a la asistencia sanitaria en cualquier centro del SSPA, se consulte en todo caso individualizadamente la base de datos de usuarios del mismo, para comprobar el derecho a la asistencia sanitaria del peticionario, por las eventuales modificaciones que en relación con aquél hayan podido acaecer, y si se comprueba la falta de cobertura sanitaria de quien pretende recibir prestaciones del sistema, se informe adecuadamente de esta circunstancia, y se advierta de la eventual facturación del coste de dichas prestaciones conforme a la normativa reguladora de los precios públicos de los servicios sanitarios en nuestra Comunidad Autónoma.

La primera de nuestras Recomendaciones sin embargo no ha sido aceptada, según se desprende de la respuesta emitida a la misma, con un único fundamento que se vincula a la condición de mutualista de la esposa del interesado, afirmación que no podemos compartir, pues si bien el esposo de la afectada era afiliado de Muface, ella había tenido siempre cobertura del sistema sanitario público, en la medida en que desempeñaba una actividad laboral que implicaba su afiliación al sistema de Seguridad Social, aunque en un determinado momento devino desempleada.

A la vista de lo expuesto, y dado que en esta Institución continuamos considerando que es posible una solución positiva sobre este asunto, hemos puesto en conocimiento del mismo a la Consejera de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en su calidad de máxima autoridad del organismo afectado, encontrándonos a la espera de recibir su respuesta.

La segunda cuestión de relevancia dentro del ámbito subjetivo del derecho a la asistencia, ya hemos visto que gira en torno al derecho de las personas inmigrantes, fundamentalmente por lo que hace a las que carecen de autorización de residencia, las cuales normativamente se han visto excluidas del sistema, aún cuando conserven un derecho de carácter parcial a las asistencia por razones de urgencia, junto a otros conceptos concretos (atención a embarazo, parto y puerperio, o a personas menores de edad).

Por la preocupación que a este respecto nos embargaba iniciamos de oficio la **queja 12/3895**, en cuya tramitación interrogamos a la Administración Sanitaria sobre las medidas a adoptar en este campo, de manera que durante el ejercicio pasado recibimos la respuesta, la cual lleva a cabo una afirmación expresa del mantenimiento de la asistencia sanitaria a los inmigrantes residentes en Andalucía. Partiendo de la base de que las personas inmigrantes no pueden ser discriminadas en el ejercicio de este derecho, esgrime que la asistencia se sigue prestando con normalidad a este colectivo y que los documentos de reconocimiento de la asistencia sanitaria que se venían concediendo tienen plena



vigencia, e insiste en seguir sobre este particular las Recomendaciones del Consejo de Europa y el Parlamento Europeo.

En esa tesitura, y contando con esta declaración formal (hemos podido acceder a las Instrucciones remitidas a todos los dispositivos asistenciales con esta finalidad), concluimos nuestras actuaciones en este expediente, aunque conscientes de las dificultades e incidencias que de alguna manera obstaculizan el acceso a la asistencia de los integrantes del colectivo que estamos considerando, así como del tratamiento de este asunto de una forma absolutamente heterogénea en los distintos dispositivos que integran el Sistema Sanitario Público de Andalucía, también hemos mostrado nuestra disponibilidad a los ciudadanos para seguir investigando los supuestos individuales que se nos presenten, y reclamando en su caso la remoción de dichos impedimentos para que puedan ser beneficiarios de las prestaciones sanitarias que les correspondan.

En este sentido por ejemplo tuvimos ocasión de pronunciarnos en la **queja 13/882**, promovida también por causa de la facturación de la atención sanitaria, proporcionada en este caso a un ciudadano cubano, a raíz de su ingreso en un centro hospitalario al que acudió por el estado de salud absolutamente precario que presentaba. Contaba al parecer con autorización para residir legalmente en España, y documento de reconocimiento de asistencia expedido por la Administración Sanitaria, el cual le había valido para ser asistido en otros dispositivos del sistema sanitario público de Andalucía sin ningún tipo de problemas, pero según el informe administrativo recibido, sin discutirse el derecho a la asistencia del interesado por la vía del Programa de Asistencia Sanitaria a inmigrantes, se señaló simplemente la falta de vigencia del reconocimiento temporal de su derecho, puesto que no fue renovado cuando el mismo expiró, de manera que en el momento en el que se produjo la demanda de asistencia por lo visto no tenía cobertura.

En la resolución que emitimos en este expediente analizamos la manera en la que la vinculación del derecho a la asistencia sanitaria del sistema público con el régimen de seguridad social, se proyectaba en relación con los extranjeros, y las vías alternativas de acceso fijadas por la Administración Autónoma para los extranjeros en situación irregular:

*“En el marco de regulación más arriba reseñado, la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, vino a desarrollar para este colectivo el derecho a la protección de la salud contenido en el artículo 43 de la Constitución, de forma que su artículo 12 en su primitiva redacción otorgaba el mismo a los extranjeros que se encontraran inscritos en el padrón municipal en las mismas condiciones que los españoles.*

*Ateniéndonos a este criterio las personas extranjeras podían acceder a la asistencia sanitaria del sistema público porque residían y trabajaban legalmente en España, y se incluían en alguno de los regímenes de Seguridad Social; pero también porque figuraban en el padrón del municipio donde residían habitualmente, a lo que en principio se añadía para causar el derecho, de la misma manera que a los españoles y a tenor de los razonamientos más arriba realizados, la acreditación de la carencia de recursos económicos suficientes, conforme a lo establecido en el R.D. 1088/1989.*

*Lo que ocurre es que el marco normativo andaluz también respecto de este colectivo llevó a cabo una ampliación del derecho a la asistencia sanitaria, a través del Convenio suscrito en el año 1999 entre la Consejería de Salud, la Fundación Progreso y Salud, y diversas organizaciones (ONGs, sindicatos, y*

colegios profesionales), que dio origen al “Programa de atención sanitaria a inmigrantes”, con la finalidad de incorporar a la asistencia sanitaria a las personas inmigrantes no empadronadas.

*En virtud de dicho programa y tras la derivación de alguna de estas organizaciones, se emite por el Distrito Sanitario correspondiente un documento de reconocimiento temporal del derecho a la asistencia sanitaria, mediante el cual se produce la asignación de médico y centro de salud, no requiriéndose en estos casos nada más.*

*El importante avance que supuso la supresión del requisito de la residencia legal, sustituyéndola por la exigencia del empadronamiento, se ha revertido sin embargo recientemente por las modificaciones operadas mediante el Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, cuya disposición final 3ª modifica el artículo 12 de la Ley 4/2000, de 11 de Enero, antes reflejado, remitiendo a la legislación sanitaria la regulación del derecho a la asistencia de las personas extranjeras, y supeditando el derecho a la asistencia a la tenencia de una autorización de residencia en vigor.*

*De todas maneras, la Administración Sanitaria Andaluza ha manifestado formalmente a esta Institución la intención de mantener la asistencia sanitaria a los inmigrantes residentes en Andalucía, afirmando que la misma se sigue prestando con normalidad a los inmigrantes que no cuentan con autorización de residencia, de manera que el documento de reconocimiento de la asistencia sanitaria que se ha venido concediendo a las personas que se encuentran en esta situación continúa plenamente vigente”.*

Por otro lado pusimos de manifiesto determinadas incidencias en la tramitación del reconocimiento del derecho del interesado, puesto que pensamos que a la fecha de la caducidad de su reconocimiento temporal ya debía disponer de su tarjeta sanitaria individual, destacamos una vez más la vulneración del derecho a la información sobre las formas de acceso a los servicios sanitarios, y pedimos que se revisara de oficio y se anulara la liquidación efectuada, por considerar que al interesado se le dispensó asistencia urgente motivada por una enfermedad grave, y que esta última debe proporcionarse a cualquier ciudadano con independencia de su situación administrativa:

*“Tanto en el régimen establecido por la Ley de extranjería como en el actual, modificado por el Real Decreto-Ley 16/2012, las personas extranjeras tienen reconocido el derecho a la asistencia sanitaria de urgencia por enfermedad grave o accidente, sin que sea necesario en estos supuestos acreditar situación administrativa alguna, cualquiera que sea la causa y hasta la situación de alta médica.*

*Cabe destacar en este punto que el concepto de asistencia urgente que se utilizaba en el artículo 12 de la Ley 4/2000 de 11 de enero, como el que ahora se contempla en el nuevo artículo 3 ter de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, no se identifica con el de asistencia urgente de carácter vital, tantas veces definido por la Jurisprudencia, como requisito clave para legitimar el reintegro de los gastos cuando la asistencia se presta por medios ajenos a los del Sistema sanitario público.*

*Mientras esta última exige que la naturaleza y síntomas de la patología que cause la demanda de asistencia hagan previsible un riesgo vital o inminente muy próximo, o un daño irreparable para la integridad física de la persona de no obtenerse de inmediato una actuación terapéutica; la atención urgente a las personas inmigrantes no presupone que exista un riesgo inmediato para la vida, basta con que se trate de un padecimiento de carácter grave o un accidente, para que se justifique la dispensación de aquella con independencia de la situación administrativa del paciente”.*

La respuesta recibida del hospital afectado en el caso fue enteramente satisfactoria para la pretensión del interesado, pues para aceptar los términos de nuestra resolución, nos dio cuenta de la revisión del expediente de gasto y su subsiguiente anulación, a pesar de que el mismo ya se encontraba en fase ejecutiva.

En la **queja 13/2791** valoramos otras dificultades que se ponían de manifiesto en el acceso a la asistencia sanitaria de las personas inmigrantes en situación irregular, representadas en este caso por la exigencia de documentos identificativos (pasaporte) de los demandantes de aquella, en evitación del traspaso de tarjetas sanitarias dentro de este colectivo, y los riesgos que se derivaban de la falta de correspondencia de los pacientes con los datos registrados en las historias clínicas correspondientes.

Por nuestra parte, entendíamos que el derecho a la asistencia de los integrantes de este colectivo no se discutía por la Administración, y tampoco nos parecía que se pusiera en tela de juicio por los profesionales que intervinieron en el supuesto concreto que analizamos, sino que el debate se proyectaba sobre la manera de acceder al mismo:

*“Partimos en principio del valor de la tarjeta sanitaria o el documento de reconocimiento temporal de la asistencia para la identificación de quien se acerca a cualquier dispositivo del SSPA solicitando atención para sus padecimientos, y ello con independencia de que se puedan desencadenar las consecuencias legales oportunas para quien llevara a cabo un uso fraudulento de dicho instrumento.*

*Pensamos sin embargo que lo anteriormente reflejado no obsta a que con carácter general se puedan establecer medidas adicionales para reforzar la identificación de los usuarios, en aras de la garantía de su seguridad, y en evitación de una multiplicidad de efectos adversos que, de existir error en aquella, pudieran derivarse para los mismos, con muy diversos niveles de gravedad.*

*En este ámbito se sitúa la Estrategia de Seguridad del paciente, alegada por la Administración, como instrumento que dimana del Plan de Calidad, y que se desarrolla en una segunda etapa (2011-2014) en un documento que no deja de tener una naturaleza igualmente planificadora, definiendo metas y objetivos, así como acciones tendentes a contribuir a su consecución.*

*En este marco, y dentro del área denominada “Espacio compartido”, se define como objetivo la adecuación de la organización de la Unidad de Gestión Clínica para prestar atención segura a la persona, adaptada a sus características, su diversidad, y sus necesidades; y se consagra como acción dirigida al mismo la de garantía de la identificación y verificación inequívoca de la persona en todos los contactos de la ciudadanía con el SSPA.*

*Así destaca el Procedimiento general de identificación de pacientes, que tiende al establecimiento de una política de identificación segura de la persona a la que va dirigida el tratamiento, los cuidados o el servicio, y se prevé para ello que a todo ciudadano que sea atendido en el SSPA se le realice una recogida de datos administrativos (verificándose con un documento administrativo DNI, NIF/NIE, y/o pasaporte), o bien si ya se le hubieren recogido con anterioridad, que se proceda a la actualización o comprobación de los mismos.*

*Consultados los informes de evaluación sobre la implantación de esta Estrategia, en concreto el último referido al mes de Mayo del año en curso, nos encontramos con que al margen de que no todas las unidades de gestión clínica participan en la evaluación, algunos porcentajes relativos a las medidas, objetivos y criterios no alcanzan todavía un valor muy elevado, lo cual no viene sino a corroborar que la aplicación de las medias previstas en la Estrategia se produce aún de una manera muy desigual entre los distintos centros del SSPA.*

*Ahora bien la Estrategia más arriba referida y a efectos de identificación inequívoca, contempla el establecimiento de medidas específicas en pacientes vulnerables, añadiendo a continuación algunos supuestos que podrían considerarse como tales (enfermos mentales, menores, discapacitados, ...), y a los que nosotros sin lugar a dudas queremos añadir, reclamando similar consideración de especificidad, a los pacientes que pertenecen al colectivo de inmigrantes irregulares o sin autorización para residir en territorio español.*

*Como ya hemos reseñado en el primer punto de esta resolución, la situación de estos pacientes a efectos del derecho a la asistencia sanitaria, se ha modificado sustancialmente tras la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril; pero ya con carácter previo a esta reforma normativa se hizo necesario arbitrar un procedimiento especial para vehiculizar el acceso a la asistencia sanitaria de aquellos inmigrantes que no figuraban inscritos en el padrón municipal, y que por lo tanto quedaban fuera del Sistema.*

*De ahí el Acuerdo de colaboración suscrito entre esa Consejería y diversas organizaciones sindicales y entidades no gubernamentales, cuya principal finalidad es «facilitar el acceso al Servicio Sanitario Público de Andalucía a la población inmigrante».*

*Como punto de partida de esta vía de acceso a las prestaciones del sistema, se tienen en cuenta las características de un colectivo en el que junto a las barreras idiomáticas y culturales, la vida itinerante, el desconocimiento de sus derechos básicos, al menos en un primer momento, y su fragilidad desde el punto de vista económico, se sitúa en un lugar destacado «la situación de irregularidad y el temor a la repatriación».*

*Es por eso que si con carácter general tenemos que saludar positivamente la implantación de la Estrategia de Seguridad del paciente, y las medidas que la misma conlleva para evitar los perjuicios a los que puede dar lugar un error en la identificación, pensamos que debe aplicarse con cautela respecto del colectivo que estamos considerando, pues la exigencia de requisitos adicionales a la exhibición de la tarjeta sanitaria o el documento de reconocimiento temporal del derecho a la asistencia, cuya obtención aparece garantizada por el Acuerdo antes aludido, puede convertirse en estos casos en una barrera añadida para el acceso a la asistencia, e incluso infranqueable para*

*aquellos que no pueden aportar documentos adicionales de identificación, por la simple razón de que carecen de ellos.*

*Y es que ciertamente no podemos considerar que el requerimiento de la aportación de documentos identificativos conlleve una negativa a la atención sanitaria en el común de los casos, y conforme a este criterio viene procediendo esta Institución, al entender que lo único que se origina es una postergación del acceso a la asistencia que aparece justificada por un beneficio mayor.*

*Pero no podemos obviar que existe un colectivo de personas que ha accedido a nuestro país de manera irregular, y que reside en el mismo sin ningún título válido, que no puede aportar ningún documento identificativo expedido por las autoridades españolas, ni incluso de su país de origen, para los cuales la exigencia que estamos considerando, lejos de conllevar un mero retraso en la atención para las demandas de asistencia que no se estimen urgentes, puede implicar una auténtica negativa.*

*Como la exigencia de seguridad en estos casos se sigue manteniendo, a la vista de los episodios que se relatan en la documentación que integra el informe administrativo, se impone por tanto la búsqueda de mecanismos que permitan alcanzar la identificación inequívoca de los pacientes, pero que no impliquen la petición de documentos adicionales de identificación a quienes no los posean, para de esta forma conjugar la garantía del ajuste de los datos de la historia clínica, con el acceso a la atención sanitaria correspondiente.*

*Llegados a este punto tenemos necesariamente que volver la mirada sobre las entidades y organizaciones suscriptoras del convenio, que en virtud del mismo han asumido una serie de obligaciones, entre las que figuran las de realizar funciones que favorezcan la accesibilidad a los servicios, y dentro de ellas, la de acompañar a la persona inmigrante al centro sanitario realizando la traducción, o incluso facilitarle un documento debidamente validado por la organización donde quede constancia de la necesidad asistencial de la misma.*

*Se nos ocurre por tanto que en los casos en los que la identificación de la persona inmigrante suscite dudas para los profesionales del centro de salud que le corresponda, se pueden utilizar las vías antes referidas para disipar las mismas, llevándose a cabo la identificación por el propio personal de la organización suscriptora del convenio que la ha derivado a aquél, cuantas veces se haga necesario, bien a través del acompañamiento personalizado, bien mediante un documento validado por la organización, que así viene a responsabilizarse de este crucial aspecto.*

*Advertidos sin embargo de la posibilidad de que dicho cumplimiento no sea factible en algunos casos, con lo que ello puede suponer de denegación implícita, elevamos a esa Administración Sanitaria una propuesta que permita la identificación inequívoca de las personas inmigrantes en situación irregular por medios alternativos, con el objeto de que se valore su adopción, y en su caso se regule su aplicación uniforme en el conjunto del territorio autonómico, con especial incidencia en las áreas geográficas donde es más elevada la tasa de población inmigrante en las circunstancias que venimos refiriendo”.*

La **Sugerencia** que se realizó en este sentido a la Consejera de Igualdad, Salud y Políticas Sociales aún no ha tenido respuesta.

## 2. 5. 2. El derecho a la intimidad y a la confidencialidad de los datos de salud.

La normativa vigente garantiza el derecho de los usuarios a la confidencialidad de toda la información relacionada con su proceso y su estancia en cualquier centro sanitario. Por considerar que la satisfacción de este derecho peligraba en un determinado hospital, a causa del registro de los datos relativos a las afecciones de los pacientes, en los listados diarios de los mismos que se entregan a los intérpretes, para los casos en los que aquellos precisaran sus servicios; se articuló por una ciudadana integrante de una asociación de voluntarios intérpretes la **queja 13/3893**.

La reclamante consideraba que los intérpretes deben limitarse a traducir, sin que puedan acceder a este tipo de información que pertenece al ámbito privado de las personas, a lo que el hospital respondió explicando la labor de la asociación de voluntarios en el centro, considerando que la misma es fundamental para la correcta atención al numeroso colectivo de extranjeros que residen en la comarca.

Apunta la Administración Sanitaria sobre este conflicto, que la Ley 6/1996 de 15 de enero del Voluntariado en España dispone la obligación de guardar, cuando proceda, confidencialidad de la información recibida y conocida en el desarrollo de su actividad, y que los voluntarios que integran la asociación actuante conocen sus obligaciones en dicha materia, se encuentran perfectamente concienciados de la importancia de la confidencialidad de los datos que manejan, tienen instrucciones precisas de la forma de tratar dicha información y los pacientes confían en ellos, siendo sometidos a un período de tutorización al inicio de la prestación de sus servicios, que junto al dominio del idioma, y la corrección de la traducción, se encarga de comprobar la confidencialidad en el manejo de datos.

Respecto al listado manejado por los voluntarios en el desempeño de su labor, menciona la existencia de un protocolo tanto para su custodia, como para su destrucción una vez utilizado, y en todo caso nos dan a conocer el establecimiento de una nueva herramienta informática que permite facilitar la labor de los voluntarios sin que aparezca ningún dato relativo a la salud de los pacientes, por lo que teniendo en cuenta esta información estimamos que el asunto por el que la interesada acudió a nosotros se había solucionado, y a continuación concluimos nuestras actuaciones en el mismo.

En la **queja 12/4604** lo que se cuestiona específicamente es la negativa de la Administración Sanitaria a proporcionar información sobre las personas que habían accedido a la historia clínica digital de determinados pacientes, los cuales exigían la puesta en conocimiento de los datos identificativos de aquellas, con indicación de la categoría profesional y fecha de acceso al historial, pues entendían que de no accederse a su solicitud, resultaría imposible saber si alguien había accedido a dicha información sin la debida autorización, y se estaría amparando la impunidad de aquellos que podían estar accediendo a los datos personales de multitud de ciudadanos. Fundamentaban su petición en la sospecha respecto del acceso a sus datos de salud por parte de una profesional, y exponían los motivos que justificaban dicha sospecha.

En el informe solicitado se incorporaba el contenido del dictamen emitido por la Asesoría Jurídica del SAS, el cual a su vez reproducía pronunciamientos de la Agencia Española de Protección de Datos en casos similares, según los cuales el derecho de acceso a los datos que son objeto de tratamiento no incluye el de conocer las personas que han podido acceder a la información. Por otro lado, entendíamos que dicha información no forma parte del contenido de la historia clínica, por lo que la solicitud no podía quedar amparada por el derecho que asiste al interesado a obtener copia de la misma.

Estimamos, no obstante, que lo anterior no impedía que los interesados pudieran verificar si se había producido un acceso ilegítimo a sus datos personales. En este punto traíamos a colación que la Administración Sanitaria viene obligada a mantener múltiples comprobaciones periódicas, y puede igualmente realizar la investigación oportuna a instancias del interesado, si por su parte se ejercitaba la denuncia pertinente exponiendo indicios suficientes de la intromisión que sospechaba, identificando la persona o persona que consideraba responsable de la misma.

Al mismo tiempo les informamos de que les asistía la opción de formular una denuncia ante la Agencia Española de Protección de Datos, la cual tiene capacidad y los medios para realizar diligencias de investigación en orden a comprobar los hechos objeto de aquella, y en su caso, ejercer la potestad sancionadora si se comprueba la comisión de algún tipo infractor.

Absolutamente interesante nos resultó el planteamiento de la promotora de la **queja 13/3091**, denunciando la vulneración de la intimidad de los pacientes como consecuencia de la presencia e intervención en las actuaciones sanitarias para con los mismos en los centros públicos, de personal sanitario en formación, demandando que en estos casos se pida el consentimiento previo de aquellos, y que se instrumente un procedimiento para manifestarlo que clarifique los derechos de los usuarios en esta importante cuestión.

La Administración en su informe se posicionó a favor de esta reivindicación y nos dio cuenta de los instrumentos de planificación elaborados al respecto, y en concreto de la actividad 12 que se incardina en el objetivo 2 de la Estrategia de Bioética del SSPA.

A partir de este planteamiento nos anunció la realización de un recordatorio a todos los centros, con indicaciones relacionadas con la información previa al paciente sobre la presencia de personal en formación, y la solicitud de autorización en cuanto a su participación en las actuaciones que pudieran resultar sensibles para la intimidad.

Ahora bien, puesto que entre las metas a conseguir en los instrumentos aludidos se establecía la definición de un catálogo de medidas de mejora de la intimidad en el 100% de los centros sanitarios y Unidades de Gestión Clínica, y dado que se refería a finales de 2012 la pauta temporal para su realización, estimamos oportuno solicitar un informe complementario para conocer los resultados de la evaluación de la Estrategia referida en este concreto aspecto, que nos permitiera saber cuántos centros y UGC cuentan con dichos catálogos y, fundamentalmente, si en los mismos se recogen expresamente previsiones respecto a la información previa y solicitud de autorización referidas.

En lo relativo a este concreto planteamiento se procedió a derivar nuestra petición a la unidad competente de la Consejería de Salud (Dirección General de calidad, investigación, desarrollo e innovación), pero con el segundo informe se nos envió copia de la nota informativa dirigida a todos los Distritos de atención primaria, hospitales y Áreas de gestión sanitaria, que por nuestra parte remitimos a la interesada, al objeto de que pudiera hacer valer su contenido ante eventuales procesos asistenciales en los que debiera ser atendida en el ámbito del sistema sanitario público de Andalucía, exigiendo la puesta en práctica de las medidas previstas en la misma, sin perjuicio de lo cual le mostramos también nuestra disponibilidad para que, en caso contrario, pudiera volver a ponerse en contacto con nosotros para prestarle nuestra colaboración.

### 2. 5. 3. Derecho a realizar la declaración de voluntad vital anticipada.

Este derecho ya fue instrumentado mediante la Ley 5/2003, de 9 de octubre, y se recoge de nuevo en la Ley 2/2010, de 8 de abril, de derechos y garantías de la dignidad de la persona en el proceso de muerte, con la intención de que los ciudadanos puedan expresar anticipadamente sus decisiones en cuanto a las actuaciones sanitarias de las que pudieran ser objeto en épocas en las que no tuvieran capacidad para ello.

A principios del pasado año culminamos nuestras actuaciones en la **queja 11/5344**, por la que se nos había trasladado nuevamente el problema de la falta de descentralización del registro de voluntades vitales anticipadas. En concreto, el interesado preguntó en un determinado centro hospitalario por la posibilidad de ejercer su derecho a declarar su voluntad vital, para lo cual se le facilitó un formulario, tras cuya cumplimentación le fue emitida cita en la capital de la provincia, por lo que tuvo que desplazarse desde su pueblo y al final no fue posible realizar el trámite, después de haber invertido dinero en los billetes de autobús, y haber realizado el trayecto a pesar de su estado. Entendía que resultaba injustificado el desplazamiento sólo para firmar los documentos y solicitaba que este derecho se pudiera ejercer en cada pueblo.

El informe recibido de la Administración Sanitaria aseveró que el Decreto 59/2012, de 13 de marzo, auspiciaba el establecimiento de sedes del registro en los dispositivos asistenciales del sistema, centros de salud y hospitales, y explicó el proceso que se estaba llevando a cabo, desarrollando el sistema de información, comprobando las infraestructuras y desarrollando acciones formativas, para que la deseada descentralización se hiciera efectiva, anunciando al mismo tiempo la tramitación de una Orden que habría de designar los nuevos puntos del registro.

Por su parte en la **queja 12/5503** y la **queja 12/5504**, lo que se denunciaba era el cierre de la agenda de citas para formalizar la inscripción, a la vista de que las solicitudes realizadas con este motivo no habían tenido respuesta. El informe administrativo nos dice que se les remitió escrito a los reclamantes indicando que por motivo de los cambios en la organización y funcionamiento del Registro de Voluntades Vitales Anticipadas no era posible realizar la inscripción, pero que una vez fueron adaptados los sistemas de organización y funcionamiento, llevaron a cabo la misma.

La demora en la citación con esta finalidad también es la causa que subyace en la **queja 13/3391**, lo que ocurre es que en este caso el afectado padecía una enfermedad en estado terminal, lo que hacía que la fijación de aquella a cuatro meses vista se tornara absolutamente inoportuna. El asunto se resolvió mediante el contacto directo de la Administración Sanitaria con el reclamante, que permitió el ejercicio de su derecho a los pocos días.

## 2. 6. Centros.

En el Informe Anual correspondiente a 2012 tuvimos ocasión de comentar las vicisitudes que habían afectado al concurso convocado por la Administración Sanitaria para la apertura de oficinas de farmacia, vinculadas a la anulación de determinados preceptos de la convocatoria que se había producido por sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, y a las actuaciones que subsiguientemente tuvieron que llevarse a cabo para dar cumplimiento a esta última.

Ya entonces recibimos un número significativo de quejas que mostraban preocupación por las repercusiones del fallo judicial, manifestando disconformidad con el mismo, y afirmando que había de producir perjuicios significativos al interés general de los



ciudadanos, que veían mermada la asistencia que los establecimientos de farmacia proporcionan, así como para los adjudicatarios del procedimiento, pues los de la primera fase se veían obligados a permanecer en la titularidad de sus farmacias actuales, al tiempo que muchos de ellos habían realizado importantes desembolsos económicos para la disponibilidad del local.

Tras informar a los interesados, en estos casos, de que nos está vedada la posibilidad de intervenir en asuntos pendientes de resolución en los tribunales de justicia (artículo 17.2 de nuestra Ley reguladora), dado el innegable interés público de este asunto, decidimos admitir las quejas a trámite y solicitar informe de la Dirección General de Planificación y Ordenación Farmacéutica con el fin de conocer la postura de la Administración Sanitaria a la vista de la sentencia: si se iba a recurrir en casación, qué medidas se habían adoptado tras la notificación del fallo, y, en definitiva, qué actuaciones se iban a llevar a cabo para dar cumplimiento al mismo.

El informe recibido resultó explicativo de todas las cuestiones suscitadas, indicándose que no se había interpuesto recurso de casación a la vista de las alegaciones del gabinete jurídico de la Junta de Andalucía y anunciativo de una serie de actuaciones que se han ido desarrollando con posterioridad y que incluía la elaboración de una Orden de la Consejería para dar cumplimiento a la sentencia, permitiendo la participación de los colectivos indebidamente excluidos (mayores de 65 años, y cotitulares de oficinas de farmacia que quisieran participar individualmente), y la rebaremación de los participantes que se veían afectados por la rebaja en la puntuación que se atribuía a la situación de desempleo.

La previsión de plazo para el desarrollo de las actuaciones se situaba en torno a los cinco o seis meses, de manera que al tiempo de cierre de los expedientes se habían dictado diversas resoluciones para materializarlas. En concreto, la de 12 de diciembre de 2012, por la que se dispone el cumplimiento de la sentencia; la de 16 de enero de 2013, que declara admitidas las solicitudes indebidamente excluidas a tenor del fallo, y modifica la puntuación definitiva de quienes se ven afectados por la rebaremación; las de 21 de enero de 2013 y 4 de febrero de 2013, que aprueban los listados de admitidos y excluidos en relación con las nuevas solicitudes presentadas; la de 26 de febrero de 2013 con los nuevos listados de solicitudes admitidas y excluidas y las puntuaciones provisionales, y por último la de 27 de febrero de 2013, que aprueba nueva lista de puntuaciones provisionales de los participantes admitidos en la fase tercera, con la finalidad de contar con un número suficiente de aspirantes en la misma.

Por otro lado, el año pasado retomados el asunto del cierre de la unidad de cuidados paliativos ubicada en el Paseo de la Conferencia de Algeciras, cuando algunos ciudadanos nos indicaron que la clausura temporal se había convertido en definitiva, ante lo cual incoamos de oficio la **queja 13/2086**.

Y es que los familiares de los enfermos afectados seguían insistiendo en la existencia de diferencias significativas de calidad en la prestación del servicio en una u otra ubicación, pues en el centro sito en el Paseo de la Conferencia la atención era inmediata, se conocían de antemano los antecedentes de los pacientes, y disponía de dispositivos ambulancias para el traslado de los mismos, bastando para poner en marcha la actuación, una simple llamada telefónica. Sin embargo, en el Hospital de Algeciras, según su parecer, los pacientes se veían obligados a pasar por el circuito de urgencias, o llamar al 061, por lo que aquella no era ni mucho menos inmediata sino que estaba sujeta a disponibilidad.

Desde esta Institución hemos comprobado en ocasiones las dificultades a las que aludían los interesados, por la necesidad de pasar por circuitos previos (urgencias, 061, ...) al tratar de acceder a los recursos hospitalarios destinados para estos pacientes.

El informe recibido de la Dirección Gerencia del área de gestión sanitaria del Campo de Gibraltar, viene a poner de manifiesto que la decisión entronca con las conclusiones obtenidas tras el análisis de la situación en la nueva ubicación, y las ventajas que estiman que con la misma se obtienen, pues ahora se configuran dos unidades, una en el Hospital de Algeciras y otra en el de La Línea, de manera que se favorece el acceso de los pacientes de esta última área geográfica; se prevé una dotación de camas en cada una que es susceptible de ampliarse si las necesidades lo requieren, y se evitan los desplazamientos intercentros, para la realización de pruebas diagnósticas.

Como novedad significativa, se refiere el incremento del número de unidades de soporte domiciliario de cuidados paliativos para los pacientes que requieren intervenciones avanzadas, que en la actualidad pasan a ser dos, integrados respectivamente por médico y enfermera, a lo que se añade la puesta en marcha del programa de telecontinuidad a través de Salud Responde.

Por último, se afirma que el personal médico que presta servicios en la unidad es el mismo y que se realizan los mismos procedimientos que en las dependencias antiguas.

Teniendo en cuenta lo expuesto en principio, no podríamos afirmar la reducción de calidad que había sido denunciada, sin perjuicio de que en adelante se nos pongan de manifiesto incidencias de funcionamiento, o dificultades reales, a través de casos particulares, cuya frecuencia o relevancia nos lleven a alcanzar otra conclusión.

Decidimos por tanto concluir nuestras actuaciones en esta queja de oficio, e instamos a los interesados en los expedientes que precedieron a éste, a que nos pusieran de manifiesto sus denuncias si se veían afectados negativamente por el nuevo estado de cosas.

Otro cierre que se reveló polémico fue el de la piscina terapéutica del Hospital de Málaga, analizado en la **queja 12/5591**, de oficio, que ya con anterioridad había sufrido varios cierres temporales, causados por averías que fueron subsanadas, pero que después se tornó indefinido, pues no existía previsión de reparación, ni señalamiento de medios alternativos para el disfrute de la terapia.

El hospital puso de manifiesto que las deficiencias del edificio que alberga la piscina eran de gran calado, de manera que afectaban a la seguridad de los usuarios, no pudiendo permitirse su uso en estas condiciones. Precisándose por otro lado en torno a los 300.000 euros para su reforma integral, y careciendo de medios para posibilitarla en el actual escenario de crisis económica.

Por nuestra parte, sin poner en duda los beneficios de la terapia para las personas afectadas, más aún en los casos de usuarios que vienen recibéndola desde mucho tiempo atrás, pensamos que la prestación en sí no integra la cartera de servicios del sistema sanitario público, teniendo en cuenta además las indicaciones que aludían a la opción de conseguir dichos beneficios por otras vías, por lo que en esta tesitura decidimos concluir nuestras actuaciones en el expediente.

En este apartado no son extrañas las quejas protagonizadas por plataformas ciudadanas o movimientos vecinales, que ponen de manifiesto la paralización o demora en

la construcción de infraestructuras sanitarias previstas, o incluso licitadas, en lo que viene a ser una de las consecuencias más evidentes del período de crisis que atravesamos.

Así nos encontramos en la **queja 12/166** con el relato de las incidencias que habían determinado la pérdida de oportunidad para la construcción de un nuevo centro de salud en el Puerto de Santa María, y la reivindicación de la federación constituida por numerosas asociaciones vecinales para que se realizara la construcción, la cual habría de dar servicio a la zona norte de la localidad, y descongestionar la actividad de los otros centros de salud del pueblo.

El compromiso para la edificación había quedado reflejado en un acuerdo firmado entre la Alcaldía y la Consejería de Salud (entre otras) para disponer de un suelo ya reservado para la construcción del centro, el cual databa del año 2006, y no llegó a ponerse a disposición de la Administración Autonómica hasta 2009, pero a pesar de que incluso se inició la redacción del proyecto, contando con dotación presupuestaria para el mismo, el compromiso aludido definitivamente no se materializó, sospechándose por los interesados que los fondos que se habían presupuestado con esta finalidad se habían desviado hacia otros lugares, pues durante ese tiempo se habían inaugurado nuevos centros de salud en otras localidades de la provincia.

Pues bien, a pesar de que recibimos un detallado relato de los interesados sobre las incidencias que habían afectado al itinerario del proyecto desde que se fraguó la iniciativa, hasta que se produjo su paralización, desde nuestra posición nos resultó muy difícil determinar qué porcentaje de dicha responsabilidad resultaba imputable a cada una de las partes. A lo anterior se unía que en el estado de cosas actual, de absoluta paralización de las inversiones en el ámbito sanitario, y en el que la iniciativa pública, según nos informó la propia Administración, se limita a tratar de garantizar el mantenimiento de las prestaciones y concluir los proyectos ya iniciados, raramente podríamos demandar otras actuaciones, lo que sin duda no es óbice para que el proyecto se retome en cuanto las circunstancias económicas lo permitan, y que cuente con el apoyo de esta Institución, desde el momento en el que este tipo de iniciativas vuelvan a activarse.

## **2. 7. Farmacia.**

En el Informe Anual correspondiente a 2012 ya nos detuvimos en una de las cuestiones más controvertidas que arrojaba la entrada en vigor del Real Decreto Ley 16/2012, de 20 de Abril, y pusimos de manifiesto la profusión de consultas y quejas recibidas en relación con el cambio en el régimen de participación del usuario en el coste de los medicamentos que se dispensan a través de las oficinas de farmacia.

Pues bien, durante el pasado año han continuado las quejas que evidencian la problemática que está provocando el funcionamiento del nuevo sistema, por la indefinición que ya avanzamos en cuanto a la Administración competente para resolver las reclamaciones en estos casos, y por los déficits que se están poniendo de manifiesto en su aplicación respecto de los colectivos más desfavorecidos.

Y es que la discrepancia en cuanto al grupo de clasificación a efectos de copago en función de la renta, así como la demanda de inclusión dentro de alguno de los colectivos que dan derecho a exención, no se ha visto atendida, al menos en cuanto a la resolución de la reclamaciones formuladas con este motivo.

Para tratar de solventar esta cuestión se inició de oficio la **queja 12/5032**, que se tramitó con solicitudes de informe tanto a la Consejería de Salud como a la Administración

de la Seguridad Social (INSS), que resultaron expresivos de las posturas mantenidas por ambos.

Así desde la Subdirección General de Gestión de Prestaciones del INSS se nos envió un documento en el que se destacaba el papel de dicho Organismo en el tratamiento de la información de renta y su puesta en relación con la condición de activo/pensionista para determinar el grupo de aportación que corresponde a cada usuario. Por otro lado se nos decía que el Ministerio de Sanidad había remitido a los Servicios Públicos de Salud el procedimiento para tratar las reclamaciones presentadas por los ciudadanos por discrepar con la aportación farmacéutica, estableciendo la competencia del INSS en los asuntos relacionados con la condición de asegurado o beneficiario, y el tipo de aseguramiento reconocido; y la del Servicio Público de Salud, en lo relativo al grupo de aportación farmacéutica asignado en función de la renta, y la pertenencia a alguno de los colectivos exentos de aportación. De ahí que ante las consultas recibidas de los ciudadanos el INSS se limitara a verificar el aseguramiento y actualizar el tipo cuando fuera necesario, trasladando la reclamación al Servicio Público de Salud en los casos en los que la discrepancia verse sobre la aportación farmacéutica.

Sin embargo, desde la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía se mantenía otra postura, pues se explicaba que el INSS suministra la información sobre cobertura sanitaria y aportación farmacéutica de los ciudadanos al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, el cual cuenta con una base de datos de usuarios del Sistema Nacional de Salud, que asigna un número de identificación único (código de usuario del SNS) y dispone de la información relativa al aseguramiento, que a su vez está conectada con las correspondientes de las distintas Comunidades, a la que suministra estos datos. No le cabe duda por tanto a la Administración Sanitaria Autónoma de que en ningún caso le corresponde decidir sobre el aseguramiento de los ciudadanos, y tampoco sobre la aportación de estos en la prestación farmacéutica, a pesar de lo cual han podido comprobar que existen errores en la información suministrada por el INSS, por lo que instan a los ciudadanos a reclamar ante dicho Organismo la corrección de aquellos.

Teniendo en cuenta que no podíamos llevar a cabo la supervisión del INSS, porque se integra en la Administración general del Estado, decidimos elevar el asunto a la Defensora del Pueblo de las Cortes Generales con la finalidad de elevarle consulta sobre las actuaciones desarrolladas en este asunto, así como para que valorara el inicio de las que estimara oportunas si lo consideraba necesario.

A nuestro modo de ver, con independencia del debate sobre la competencia, lo cierto es que desconocemos hasta qué punto los datos suministrados por el INSS al Ministerio de Sanidad, y desde éste a su vez a los Servicios de Salud autonómicos, pueden ser modificados por estos últimos, aún cuando pudieran acreditarse por los ciudadanos los errores que les afectan, y por lo tanto, si dichos Servicios de Salud podrían cambiar unilateralmente el grupo de clasificación que se incorpora a las bases de datos de usuarios, para definir el tipo de aportación en función de la renta, o el beneficio de la exención en la aportación.

Por su parte, la Institución estatal nos dio cuenta de la recepción de un elevado número de quejas sobre esta materia, e igualmente nos informaron de la iniciación de actuaciones sobre los aspectos competenciales y de procedimiento que la aplicación del nuevo régimen de copago farmacéutico había puesto de manifiesto. Señalaba que las quejas revelaban una situación de indeterminación por parte de las Administraciones implicadas, a la hora de tramitar las solicitudes de impugnación o reclamación frente a la asignación del código de aportación farmacéutica, concluyendo que en la actualidad, y con

carácter general, las Administraciones no han incorporado un procedimiento homogéneo de resolución de este tipo de reclamaciones, resultando más difícil para los ciudadanos hacer valer su legítimo interés. Coincidió en que estos problemas se originan por la interpretación distinta que las administraciones vienen haciendo de su propio ámbito competencial, y urgía al esclarecimiento de los mismos.

Ahora bien a la fecha de emisión de esta respuesta aún se encontraba pendiente de recibir los informes que había solicitado sobre este asunto, aunque existe un compromiso de ponernos al corriente de las actuaciones que se vayan realizando.

A pesar de ello constatamos que en algunas quejas individuales, el INSS está modificando los códigos de aportación, cuando, con ocasión de las mismas, descubre algún error; así que hemos decidido continuar con la tramitación de los expedientes individuales, al tiempo que concluir las actuaciones en esta queja de oficio, a la espera de la información que ha de suministrar la Defensora del Pueblo Estatal, sin perjuicio de que podamos adoptar medidas con posterioridad, para aplicar la solución que en dicho ámbito se alcance, para el caso de que la situación persista en los mismos términos.

En todo caso, y al margen de las discrepancias en materia de copago, lo que realmente revelan las quejas que recibimos, es la progresiva incapacidad de las personas sin recursos, o con niveles muy bajos de ingresos, para acceder a los tratamientos farmacológicos que tienen prescritos, y la falta de previsión normativa sobre este aspecto, pues en ningún caso se consideran estas circunstancias para determinar un supuesto de exención de copago, más allá de lo previsto para las personas desempleadas que pierden el derecho a percibir el subsidio, cuya determinación tampoco está exenta de dificultades interpretativas.

En otro orden de cosas la reclamación de determinados fármacos o tratamientos para algunas enfermedades también se sucede. La cuestión está revestida de polémica porque la autorización de comercialización de nuevos medicamentos y la decisión respecto de su financiación pública, se analizan pormenorizadamente en un contexto como el actual, a la vista de los elevados precios de las innovaciones terapéuticas y las dudas en cuanto a la efectividad de las mismas, en comparación con las alternativas que se hayan venido utilizando hasta el momento.

Desde nuestra óptica de intervención, no podemos sino mantenernos al margen de una discusión que se revela absolutamente técnica, no solo en el aspecto médico, sino también desde la perspectiva económica, pero sin embargo a veces nos vemos obligados a intervenir en defensa de la igualdad en el acceso a las prestaciones, que también se predica respecto de la prestación farmacéutica, tratando de evitar vulneraciones que afecten a la equidad.

Así hemos procedido en la **queja 13/4716**, que evidencia una situación, para nada infrecuente, caracterizada por la negativa de la comisión de uso racional del medicamento de un centro hospitalario, a adquirir un tratamiento que por parte de sus especialistas ha sido recomendado a un paciente.

En concreto el afectado, con fibrosis pulmonar idiopática, y escasa esperanza de vida asociada a la enfermedad, pretende ser tratado con un fármaco (pirfenidona) que aún habiendo sido autorizado en otros países, aún se encontraba en trámite en España, a través de uno de los procedimientos previstos normativamente para la disponibilidad de medicamentos en situaciones especiales.

Esta negativa se justifica por la Administración Sanitaria por la falta de evidencia suficiente de su eficacia y seguridad, y porque estaba pendiente la decisión sobre su financiación pública, que se preveía acompañada de un protocolo para la determinación de los requisitos que habían de reunir los pacientes que iban a ser los beneficiarios del tratamiento.

A nuestro modo de ver resulta contradictorio que las comisiones de farmacia de los hospitales se nieguen a adquirir y dispensar un medicamento porque a su entender no reúnen aspectos, que sin embargo, sí se han entendido concurrentes cuando se han realizado las comprobaciones correspondientes en el proceso de autorización y decisión sobre financiación:

*“... el artículo 9 de la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, determina que ningún medicamento elaborado industrialmente podrá ser puesto en el mercado sin la previa autorización de la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios, e inscripción en el registro de medicamentos, o sin haber obtenido la autorización de conformidad con lo dispuesto en las normas europeas que establecen los procedimientos comunitarios para la autorización y control de los medicamentos de uso humano y veterinario, y que regula la Agencia Europa de Medicamentos.*

*A regular el procedimiento de autorización, registro y condiciones de dispensación de medicamentos de uso humano fabricados industrialmente, se dedica el R.D. 1345/2007, de 11 de octubre, contemplándose en su texto el conjunto de documentación y valoraciones que están destinadas a demostrar que el medicamento cuya autorización se pretende «alcanza los requisitos de calidad establecida, es seguro, no produciendo en condiciones normales de utilización efectos tóxicos o indeseables desproporcionados al beneficio que procura», y «es eficaz en las indicaciones terapéuticas aprobadas» (artículo 14). Como contrapartida nos encontramos con que es posible denegar la autorización comentada cuando, entre otras circunstancias, «la relación beneficio-riesgo no sea favorable», o «no se justifique suficientemente la eficacia terapéutica» (artículo 19).*

*A tenor de lo expuesto nos encontramos con que la autorización para la comercialización de un medicamento, permite suponer que se han realizado múltiples y prolijas comprobaciones que permiten garantizar su calidad, en cuanto a su composición cualitativa y cuantitativa (a través de controles al laboratorio titular de la autorización y al fabricante); su seguridad, en condiciones normales de uso y en relación con la duración prevista del tratamiento (mediante estudios toxicológicos y clínicos), y fundamentalmente por lo que aquí nos interesa, su eficacia para cada una de sus indicaciones (con base en la realización de estudios preclínicos y ensayos clínicos), lo que no impide que una vez comercializados, la aplicación de los tratamientos siga siendo estrechamente vigilada para detectar posibles efectos adversos.*

*Otras exigencias se añaden cuando se trata de decidir sobre la inclusión del medicamento autorizado en la prestación farmacéutica del sistema sanitario público, o lo que es lo mismo, cuando se dictamina respecto de su financiación pública. Y es que a tenor de lo dispuesto en el artículo 89 de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos ya referida, la decisión sobre la inclusión aludida tiene carácter selectivo, y no indiscriminado, teniendo en cuenta criterios*

*objetivos entre los que se cuentan: la gravedad de las patologías para las que resulten indicados, las necesidades específicas de ciertos colectivos, el valor terapéutico y social del medicamento y su beneficio incremental teniendo en cuenta su relación coste-efectividad, la racionalización del gasto público destinado a prestación farmacéutica, la existencia de medicamentos u otras alternativas terapéuticas para las mismas afecciones a menor precio, y el grado de innovación del fármaco.*

*Luego si tras la autorización de comercialización por parte de la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios, se resuelve por el Ministerio de Sanidad la financiación pública de un medicamento, tendremos que considerar que es porque ha pasado la criba que implica la aplicación de los criterios objetivos enunciados, y que se han tenido en cuenta previamente tanto la relación coste-efectividad, como las necesidades de racionalización del gasto farmacéutico.*

*En último término la Ley mencionada (artículo 82) asigna a los servicios de farmacia hospitalaria la función de garantía y asunción de la responsabilidad técnica sobre la adquisición, conservación y dispensación de los medicamentos, así como la de formar parte de las comisiones hospitalarias en las que puedan ser útiles sus conocimientos para la evaluación y selección científica de los medicamentos y de su empleo.*

*En este sentido la Ley 22/2007, de 18 de diciembre, de Farmacia de Andalucía, alude a la Comisión de uso racional de los medicamentos, que en cada centro sanitario público determina los criterios de selección de los medicamentos que van a ser utilizados en el mismo.*

*Según dispone la Resolución 369/09, de 7 de agosto, sobre armonización de los criterios de utilización de medicamentos en los centros del Servicio Andaluz de Salud, la función que corresponde a estas comisiones es realizar una selección entre las alternativas terapéuticas disponibles en el mercado, llegando a afirmar que la selección efectiva de medicamentos en el SNS en el ámbito hospitalario, se lleva a cabo en cada centro por parte de dichas comisiones.*

*Podemos encontrarnos entonces con que medicamentos autorizados e incluidos en la prestación farmacéutica, no lleguen a los pacientes a los que se les ha recomendado, por la negativa de los centros a adquirirlos para su aplicación en los mismos. La cuestión no resultaría controvertida si la selección obedeciera a criterios distintos en orden a la realización de fines diferentes, pero en definitiva en muchas ocasiones se tienen en cuenta para ello, parámetros similares a los que se han analizado profusamente para decidir sobre la autorización y financiación pública.*

*No hay mas que echar una ojeada al informe de la Agencia de evaluación de tecnologías sanitarias de Andalucía, que precedió a la decisión de no inclusión de la pifrenidona en la Guía Farmacoterápica de hospitales de nuestra Comunidad Autónoma, para reafirmarnos en esta apreciación, pues la conclusión que sustenta en último término la decisión referida es la «insuficiente evidencia de que exista una mejor relación eficacia/seguridad comparado con el tratamiento actual que se realiza en el hospital».*

*En el mismo sentido el informe remitido por esa Dirección General abunda en consideraciones sobre las insuficientes evidencias de eficacia y seguridad, traducidas en falta de comprobación de la ganancia que el medicamento pretendido aporta en supervivencia o calidad de vida, así como en saldo resultante de la comparación entre ventajas y efectos adversos.*

*A la vista de lo expuesto no podemos sino destacar la contradicción que supone que los hospitales decidan no adquirir y dispensar medicamentos por la falta de evidencia de aspectos que, sin embargo, sí se han estimado concurrentes en los mismos a la hora de determinar su autorización y su incorporación a la prestación farmacéutica”.*

En otro orden de cosas pensamos que por el hospital se rechaza de plano la utilización de mecanismos que precisamente están concebidos para posibilitar el acceso a los medicamentos que aún no están autorizados/comercializados, y que aunque se persiga la igualdad en el acceso al tratamiento con la aplicación del protocolo aludido, mientras que éste se elabora, se está conculcando el derecho a la igualdad en el acceso a la prestación farmacéutica, pues en Andalucía no se está abriendo la puerta a un uso compasivo que sí está funcionando en otros centros de distintas Comunidades Autónomas:

*“A pesar de las objeciones realizadas a la eficacia y la seguridad de la pirfenidona, lo cierto es que el informe de esa Dirección General avanza prácticamente una decisión positiva para su financiación, aunque previendo el establecimiento de un protocolo con criterios generales de dispensación, definidores de las características que han de revestir los pacientes para poder beneficiarse del tratamiento con aquella, que habrán de aplicarse en todo el territorio del Estado.*

*En esta tesitura, esa Dirección General afirma que desde ese momento el medicamento estará disponible en el mercado farmacéutico español, y podrá utilizarse con cargo a la prestación farmacéutica del sistema en los pacientes que cumplan los criterios del protocolo, ante lo que debemos suponer también que a pesar de lo dicho, se procederá a revisar la decisión sobre su inclusión en la guía farmacoterapéutica de hospitales, y las comisiones de uso racional del medicamento de los centros del sistema sanitario público andaluz darán el visto bueno para su adquisición, puesto que en otro caso sería imposible acceder al tratamiento.*

*Podríamos decir que de esta manera se garantizaría la igualdad en el acceso al medicamento, que es un derecho reconocido a todos los ciudadanos por el artículo 88 de la Ley de garantías y uso racional del medicamento («se reconoce el derecho de todos los ciudadanos a obtener medicamentos en condiciones de igualdad en todo el Sistema Nacional de Salud , sin perjuicio de las medidas tendentes a racionalizar la prescripción y la utilización de medicamentos y productos sanitarios que puedan adoptar las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias»).*

*Nada podemos obstar a esta pretensión, sino todo lo contrario, debemos saludar positivamente las medidas encaminadas a la realización del derecho reseñado. En esta Institución somos conscientes de las necesidades de uso racional de los medicamentos, y más en las circunstancias actuales de crisis económica, y comprendemos las dificultades que muchas veces entraña compatibilizar esta política con la incorporación de novedades terapéuticas, que*



suelen tener un elevado coste. Observamos por ello que el establecimiento de criterios que puedan resultar definitorios de los pacientes que van a ser tributarios de la medicación puede ser un medio muy eficaz para garantizar la igualdad proclamada y no dudamos de la intención de esa Administración para alcanzar dicho fin.

Ahora bien ello no obsta para considerar que en tanto se culmina el proceso descrito de incorporación de la pirfenidona a la prestación farmacéutica del sistema, y se concretan los criterios más arriba señalados para delimitar los afectados por la enfermedad en los que viene justificada la aplicación del tratamiento, se están rechazando de antemano las posibilidades que la normativa vigente reconoce para acceder a los medicamentos sin autorización/comercialización, y por este motivo se esté propiciando la conculcación del derecho de igualdad que se quiere salvaguardar.

En este orden de cosas, y en cumplimiento de la previsión contemplada en el artículo 24.3 de la Ley de garantías y uso racional del medicamento, se dictó el R.D. 1015/2009, de 19 de junio, por el que se regula la disponibilidad de medicamentos en situaciones especiales, que incluye tres supuestos específicos: el que posibilita la prescripción y acceso a medicamentos no autorizados (uso compasivo), el que habilita para la prescripción en condiciones distintas de las contempladas en la autorización, y el que permite la importación de medicamentos no autorizados en nuestro país, pero que legalmente se comercializan en otros países.

En la regulación mencionada se detallan los requisitos que deben reunirse para optar a la autorización que en los casos de uso compasivo e importación de medicamentos, debe otorgar la agencia española de medicamentos y productos sanitarios, no siendo necesaria dicha autorización cuando se trata de aplicar un medicamento en condiciones distintas de las autorizadas, lo que no evita que deba justificarse la necesidad y atenderse a las recomendaciones generales de uso que la agencia comentada haya podido establecer.

Singularmente estas figuras se caracterizan por su especialidad, y vienen marcadas por la temporalidad. En definitiva lo que se trata es de habilitar fórmulas que posibiliten el acceso a medicamentos que se encuentran en experimentación, o que aún no se han autorizado y comercializado, pero están en trámite de hacerlo, para satisfacer las necesidades que puedan tener de los mismos determinados pacientes que, tal y como determina el preámbulo de la norma, se encuentran «en situaciones clínicas comprometidas, entendiéndose como tales las enfermedades crónicas gravemente debilitantes o aquellas que ponen en peligro la vida del paciente, y que no pueden ser tratadas satisfactoriamente con un medicamento autorizado y comercializado».

Dicho reconocimiento normativo implica la posibilidad de ser tratados con medicamentos que aún están en fase de ensayo, o respecto de los que la Agencia española de medicamentos y productos sanitarios aún no ha concluido la actividad evaluadora que referíamos al principio de este escrito, y por lo tanto no hay comprobación absoluta de su eficacia y seguridad, lo que no impide que su dispensación se rodee de importantes precauciones, constando además el consentimiento expreso de los interesados.

*Entendemos por tanto que con su modo de actuar, el hospital simplemente obvia la aplicación de estos mecanismos jurídicos, arguyendo motivaciones que no pueden fundamentar su posicionamiento, puesto que claramente resulta imposible aseverar terminantemente la eficacia y seguridad de un medicamento que se encuentra en fases anteriores a su autorización. Y es que de exigir la plena comprobación de estos aspectos hasta su último extremo, la autorización de uso compasivo nunca tendría lugar y se vaciaría de contenido el R.D. 1015/2009, de 19 de junio.*

*Piénsese además que los procedimientos de autorización y la decisión de incorporación a la financiación pública del sistema, con fijación del precio del medicamento, resultan largos y complicados, dilatándose especialmente la segunda fase, no en vano Esbriet (pirfenidona) fue autorizado hace ya dos años (4.11.21), y aún no consta decisión en este ámbito, aunque se anuncie en breve.*

*Pero es que además mientras que este hospital granadino deniega la solicitud de uso compasivo para el padre de la interesada, nos encontramos con que en otros hospitales del Sistema Nacional de Salud sí que se está articulando esta fórmula para facilitar el acceso a la pirfenidona de determinados pacientes. Y es que el contacto entre pacientes a través de las asociaciones favorece el intercambio de información, lo que ha permitido conocer a la interesada que dicha vía de acceso se está favoreciendo en hospitales de Castilla y León, Madrid, Cataluña o Valencia, e incluso nos traslada la sospecha de que pudiera estar suministrándose pirfenidona a dos pacientes en un centro del sistema sanitario público andaluz.*

*Recordemos que el derecho a obtener los medicamentos en condiciones de igualdad se predica en el ámbito de todo el Sistema Nacional de Salud, sin que las medidas tendentes a racionalizar la prescripción y utilización de medicamentos que puedan adoptar las Comunidades Autónomas, puedan producir diferencias en las condiciones de acceso a los mismos, dado que habrán de ser homogéneas para la totalidad del territorio español (artículo 88 de la Ley 29/2006, de 26 de julio).*

*La situación que la interesada nos describe resulta sin lugar a dudas inequitativa, puesto que la igualdad resulta exigible del acceso a los medicamentos, y por lo tanto ha de garantizarse tanto de la prescripción y dispensación de aquellos que forman parte de la prestación farmacéutica del sistema, como de los que aún se encuentran en trámite para ello, a través de los mecanismos diseñados a este fin. En este sentido el artículo 59 de la Ley 22/2007, de 18 de diciembre, de Farmacia de Andalucía, considera como integrantes de la prestación farmacéutica del Sistema Sanitario Público de Andalucía, tanto a los medicamentos que se incluyen en la prestación farmacéutica del Sistema Nacional de Salud, como a los que «conforme a lo establecido en la normativa vigente, cuenten con autorización expresa para uso compasivo por el Ministerio competente en materia de sanidad y consumo».*

*La solución de esta situación podría venir dada por parte de la Agencia española de medicamentos y productos sanitarios, en el caso de que dictara una resolución de autorización temporal de utilización del medicamento (artículo 9 del R.D. 1015/2009, de 19 de junio), de la que podría beneficiarse un grupo significativo de pacientes, en la medida en que dicha actuación entrañaría la fijación de requisitos y condiciones en los cuales aquel podría utilizarse, lo que*

*serviría como referencia a los hospitales para decidir sobre la solicitud de uso compasivo, hasta que se estableciera el protocolo definitivo al que esa Dirección General alude.*

*Sin embargo dada la premura para la aplicación del tratamiento, y la cercanía en el tiempo que se anuncia de la decisión de financiación, a fin de garantizar el derecho a la igualdad en el acceso a la prestación farmacéutica del sistema sanitario público de los afectados por la enfermedad en Andalucía, en tanto se cuente con aquella y con el protocolo referido, resultaría aconsejable la revisión de las solicitudes para uso compasivo de pirfenidona que se hayan formulado en los centros del SSPA, con el objeto de adoptar una decisión en torno a las mismas consecuentemente con el principio de equidad.*

*Solo nos resta añadir que la decisión tendente a formular la solicitud de uso compasivo a la agencia española de medicamentos y productos sanitarios, y el posterior otorgamiento de autorización para el mismo, no evitaría que la continuidad del tratamiento de los beneficiados así por el mismo, se condicionara al cumplimiento de los requisitos recogidos en el protocolo, una vez que este se elabore”.*

La respuesta a las dos **Sugerencias** que elevamos a la Administración sanitaria en esta queja la acabamos de recepcionar, y mediante la misma, se niega, en primer lugar, la posibilidad de acceder a la pirfenidona mediante el procedimiento de uso compasivo, el cual a su modo de ver se reserva exclusivamente para fármacos en experimentación, mientras que, por otro lado, se indica que no se ha producido la inclusión del mismo en la prestación farmacéutica del sistema, a pesar de lo cual se avanzan negociaciones con el laboratorio para que dicha inclusión se produzca tras una sustancial rebaja del precio.

En cuanto a la dispensación como uso compasivo en otros centros, hace depender su adecuación al momento en el que se solicitaran, en función de si el medicamento se encontraba todavía en experimentación, o sin embargo ya se había decidido respecto de su falta de financiación pública, a pesar de lo cual, y en resumidas cuentas, se reconoce que tras varias negativas, al final se decidió la autorización del uso de la pirfenidona por el paciente, todo lo cual nos lleva a la necesidad de valorar detalladamente los términos de la contestación al objeto de decidir sobre la aceptación de nuestra resolución.

## **2. 8. Salud Mental.**

Las condiciones socioeconómicas desfavorables se asocian a efectos negativos sobre la salud de las personas. Las crisis económicas se han asociado a un aumento de los problemas de salud, sobre todo de la salud mental, así como a un incremento de la mortalidad por suicidios.

Los expertos de la OMS refieren que el incremento de la pobreza y los recortes en el gasto público, experimentados en Europa desde el inicio de la crisis, en el año 2007, han conducido a un notable detrimento de la salud mental de la ciudadanía europea. La evidencia científica ha puesto de manifiesto que las personas que sufren recortes en sus ingresos y conflictos familiares presentan, respecto a la población en general, un riesgo significativamente mayor de padecer algún tipo de problema de salud mental; la relación entre crisis económica y salud mental es bidireccional, de tal modo que no solamente la crisis tiene un efecto negativo en la salud, incluida la salud mental, sino que los problemas

en este último ámbito también tiene una repercusión grave en el desarrollo económico de los países europeos.

Sin embargo, el efecto de las crisis económicas en la salud de la población va a depender mucho del contexto institucional, especialmente del estado de bienestar con sus mecanismos de protección a los ciudadanos.

Perder el trabajo y pasar a estar en paro tiene consecuencias sobre la salud de las personas, sobre todo en la esfera psicosocial. Al mismo tiempo, es importante recordar que hay estudios que ponen de manifiesto que las prestaciones económicas de desempleo evitan o reducen este efecto y que las consecuencias negativas sobre la salud se centran en las personas sin prestaciones. La precariedad laboral es un riesgo grave para la salud en general, y de forma más específica para la salud mental.

Para reducir o eliminar el impacto del paro sobre la salud mental no basta con conseguir cualquier tipo de trabajo. Algunos estudios observan que entre la población joven no hay diferencias en el estado de salud mental entre personas desempleadas y las que trabajan en ocupaciones que están por debajo de su cualificación o las que tienen un trabajo insatisfactorio.

Según los expertos, la incertidumbre laboral es consecuencia de procesos de reestructuración de empresas en los que se recortan las plantillas, tiene un impacto sobre la salud no sólo de las personas que pierden su trabajo, sino también de las que continúan trabajando. Entre éstas, se ha observado un incremento de trastornos ansioso-depresivos relacionados con la incertidumbre sobre el futuro laboral, un aumento de conflictos entre compañeros, un incremento del volumen de trabajo al reducirse habitualmente más la mano de obra que las exigencias del trabajo, así como un aumento del consumo de tabaco y de los problemas en el entorno familiar.

En definitiva, el impacto de la crisis económica actual afecta en la salud mental de la ciudadanía de manera directa a la tasa de suicidios y en la asistencia sanitaria que reciben.

Con relación a los desempleados, estos tienen un 34 % de posibilidades de sufrir problemas psicológicos, depresión y ansiedad, el doble que entre personas con trabajo, con una probabilidad del 16%. Las personas más vulnerables son las comprendidas entre los 15 a 29 años y los mayores de 64.

También estos problemas se ven proyectados en la población infantil, que es especialmente vulnerable a los efectos de las crisis económicas, ya que éstos se asocian a un aumento en las desigualdades sociales, y las desigualdades sociales en la primera infancia son predictoras de desigualdades en la salud en la vida adulta. Este efecto viene mediado por las inequidades en el desarrollo físico y psicológico, así como en el nivel de estudios alcanzados.

Aunque la crisis económica afecta tanto a los hombres como las mujeres, los efectos son mayores en ellas. Con anterioridad a la crisis, las mujeres ya partían de una situación de mayor dificultad de acceso a un empleo de calidad que los hombres, trabajaban con más frecuencia en los sectores donde las condiciones de empleo son más precarias (como el servicio doméstico), tenían salarios más bajos y una mayor carga de trabajo en el ámbito doméstico. Todas estas condiciones empeoran con la crisis económica y se asocian a un impacto negativo en la salud.

Desde esta perspectiva, consideramos que los efectos de la crisis han mermado las posibilidades que se preveían con la aprobación del II Plan Andaluz de Salud Mental de Andalucía (PISMA), sobre todo en relación a los sectores más vulnerables que se marcaban como objetivos (personas sin hogar, personas presas y el colectivo con patología dual).

También la incidencia de la crisis ha venido a frenar la creación de los equipos de intervención asertivos comunitario, que hubieran mejorado la intervención con aquellos sectores menos receptivos a los tratamientos o el amplio grupo de personas sin hogar que presentan algún tipo de trastorno. Al mismo tiempo, la situación de personas presas con enfermedad mental, ha empeorado más si cabe, ya que son pocos los centros penitenciarios que cuentan con psiquiatras o, como venía ocurriendo, al menos contaban con el desplazamiento de estos desde el Servicio Andaluz de Salud.

Dentro de los trastornos psicopatológicos con gran presencia, están las personas con Patología Dual. Son aquellas situaciones clínicas en las que concurren una conducta adictiva y otro trastorno mental, sin entrar en consideraciones sobre los aspectos de casualidad. Afectan a un núcleo importante de personas, consumidoras de drogas, con un trastorno psíquico y con enormes dificultades de diagnóstico y la evidencia de que el efecto de las diferentes sustancias no es el mismo en personas sanas que en sujetos que sufren trastornos psiquiátricos, la falta de precisión a la hora de diferenciar el diagnóstico de abuso de sustancias del de dependencia o adicción y la existencia de redes clínicas separadas, la de salud mental y la de adicciones, para tratar un único enfermo, que presenta dos enfermedades y que ha dado lugar al llamado síndrome de puerta equivocada.

La gravedad y persistencia de esta patología ha llevado a los profesionales de la Salud Mental y de las Adicciones a establecer un protocolo de intervención conjunto, reeditado y revisado en el año 2012 y que pretende potenciar la coordinación intersectorial, facilitar el abordaje integral que garantice la continuidad asistencial y mejorar la accesibilidad de esta población a los servicios.

En relación a las quejas referidas a la Salud Mental, el número de éstas ha sido en el año 2013 de 41. De éstas debemos destacar aquellas que hacen referencia a la mayor dificultad de acceso a los dispositivos o en la continuidad en los tratamientos, que se ha debido en muchos casos a la reducción de la jornada laboral en el ámbito de la atención psiquiátrica y cómo ésta ha afectado a la atención a un elevado porcentaje de la plantilla de los dispositivos al estar constituida con personal laboral temporal o interino. La falta de plazas en casa-hogar o pisos tutelados de FAISEM; plazas para psicodéficientes; situaciones de falta de atención por ausencia de voluntariedad de la persona; quejas realizadas por vecinos que habitan en la vivienda con un enfermo mental sin atención psiquiátrica o la queja de oficio abierta por la muerte violenta de tres miembros de una familia por una persona enferma mental.

Con respecto a la falta de dispositivos adecuados a los perfiles de los pacientes, encontramos quejas en las que los familiares muestran su desesperación ante la situación de abandono e infortunio de sus familiares enfermos mentales. En este sentido, encontramos una situación complicada en la **queja 13/996**, en la que la interesada nos trasladaba que su hermano sufría un trastorno mental grave, a resultas del cual permaneció ingresado en la unidad de hospitalización de enfermos mentales del hospital de Puerto Real desde el 25 de Diciembre pasado hasta el 11 de febrero.

Manifestaba que a raíz de la última crisis que motivó el ingreso referido, su madre (de 72 años), que venía siendo maltratada por su hermano desde mucho tiempo atrás, interpuso una denuncia contra él, que había dado lugar a una orden de alejamiento.

Refería que *“en el hospital le dieron el alta y lo han trasladado en ambulancia a San Fernando, abandonándolo a su suerte, sin que a su modo de ver se haya actuado en consecuencia desde ese dispositivo de salud mental, ni los servicios sociales comunitarios”*.

La interesada esgrimía que su hermano necesitaba medicación y supervisión, y se preguntaba quién se iba a encargar de estos aspectos. Lamentaba que les reclamasen implicación a los familiares, y que al mismo tiempo se les fueran cerrando todas las puertas a las que acudían pidiendo ayuda para afrontar esta situación.

Se preguntaba si era necesario que iniciara una huelga de hambre o que su hermano hiciera cualquier barbaridad para que le hagan caso.

Solicitamos informes al Ayuntamiento de San Fernando y a la Unidad de Salud Mental para conocer lo que se estaba haciendo en este caso. Recibimos informes, siendo el primero de ellos del Servicio Andaluz de Salud en el que se refería al deterioro sufrido en los últimos años que le llevó a vivir de nuevo con su madre. De él destacamos lo siguiente:

*“Desde el 2009 abandonó definitivamente el tratamiento al no asistir a las revisiones programadas, y con varios ingresos en la Unidad de Agudos. Ha sido llevado de forma estrecha por el equipo, como mantiene el informe. Según el Plan Individualizado de Tratamiento que se ha establecido para el paciente es el siguiente: Facilitación de alojamiento y mejoría en el desarrollo de habilidades domésticas y de autonomía personal. Medidas de tratamiento intensivo y estrategias de mejora de su conciencia de enfermedad y de su adhesión al tratamiento. Además esperamos poder reactivar, si es posible, su capacidad de reinserción laboral. También incluye la mejora la comunicación familiar y el rescate del contacto y la indispensable participación en su tratamiento”*.

Desde los Servicios Sociales Comunitarios del Ayuntamiento de San Fernando se nos remitió un informe, en el que se nos venía a decir que se había mantenido nuevamente coordinación con la Unidad de Salud Mental de la localidad y con parte de la familia, y se desprendía de ello la siguiente información:

*“- Tiene presentada solicitud de valoración de grado de dependencia con fecha 27 de febrero de 2013.*

*- En estos momentos, ocupa plaza provisional en un centro residencial de Faisem de esa localidad, teniendo previsto estos días su traslado a un piso tutelado de la misma entidad, sito en el Puerto de Santa María, siendo su cuñado el familiar que se está encargando de colaborar con las distintas administraciones públicas e Instituciones (Salud Mental, Centro Residencial, Servicios Sociales Comunitarios, etc)”*.

Es por ello, que concluían afirmando que desde los Servicios Sociales Comunitarios se habían llevado a cabo todas las actuaciones de información, valoración, orientación y tramitación comprendidas en nuestro ámbito competencial.

No todas las demandas tuvieron esta misma solución, pues en esta queja, vimos que existió una coordinación de los dispositivos de Salud Mental y del Ayuntamiento. En otra, la **queja 13/2022**, vimos que no existía voluntad de la persona enferma de proseguir el tratamiento, y tenía amenazados a los padres. Se dirigía la madre a nosotros de forma desesperada por la situación de su hijo, enfermo mental con un cuadro muy complicado y con alto deterioro psíquico y físico. Nos alarmó la forma en que nos expresaba el

comportamiento de su hijo hacia sus padres y familiares, y cómo las medidas tomadas en su caso no producían el efecto deseado e impedían una recuperación en los términos que describía el informe psiquiátrico aportado en el año 2011.

Nos refería que a lo largo de estos años había pasado por prisión, sin que ello haya ayudado a su recuperación.

*“Actualmente está en un centro de día en Motril, pero pone excusas para no ir o ello no impide que siga manteniendo una actitud hacia sus padres para que éstos puedan convivir con él, sobre todo cuando han tenido que denunciarle para el establecimiento de una orden de alejamiento”.*

Nos dirigimos a la Gerente de FAISEM en Granada para insistir en la necesidad de que se estudiara la posibilidad de un nuevo PIA y así pudiera contar con un recurso adecuado a su perfil psiquiátrico.

En el informe que se nos remitió se recogía toda la historia clínica de este paciente, así como los distintos dispositivos en los que ha sido atendido, refiriéndonos que:

*“(…) es un paciente con una largo periodo de internamientos. Presenta una sicopatología y agresión a su madre en varias ocasiones, que vive con irritabilidad las relaciones familiares.*

*Con él se ha experimentado distintos tipos de dispositivos, marcados por su terapeuta de referencia, en función de su estado y evolución de la enfermedad.*

*Actualmente disfruta de un respiro familiar en una vivienda supervisada las 24 horas por monitores (gestionada por FAISEM), acudiendo de lunes a viernes al HDSM de Motril. Se muestra colaborador en los tratamientos y se encuentra estable psicopatológicamente, si bien presenta con frecuencia alucinaciones auditivas de mayor o menor intensidad que, en ocasiones, le producen un elevado grado de angustia y un grado moderado de desorganización conductual. Tiene también regularmente insomnio”.*

Al final del informe, se reconocía las dificultades de seguir en el núcleo familiar, al afirmar, *“no parece aconsejable su vuelta a la convivencia familiar, ya que precisa un entorno social estable y protegido para mantener los avances alcanzados en su proceso de recuperación”.*

Al final se decía que *“se encontraba a la espera del juicio por agresión a su madre”.*

En este caso, como en el anterior, aunque con meses de retraso, la Administración accedió a ingresar al paciente en un dispositivo adecuado después de haber pasado por situaciones de gran dolor que se podrían haber evitado.

Una queja interesante fue la **queja 13/824**, abierta de oficio a raíz de una noticia aparecida en la prensa escrita en la que se recogía la supresión por parte del Hospital Virgen Macarena de la asistencia psicológica específica que se estaba proporcionando a pacientes de cáncer en tratamiento en dicho centro.

El referido medio se hacía eco de las manifestaciones de varias de estas pacientes, todas ellas jóvenes que estaban afectadas por la enfermedad, alusivas a la

ganancia que el tratamiento recibido ha llevado consigo en cuanto a su manera de afrontar la misma, y la importancia que le concedían en el curso de sus procesos asistenciales respectivos, hasta el punto de considerarlo como un pilar fundamental para seguir adelante.

Reivindicaban por tanto el mantenimiento de una medida que se había demostrado absolutamente beneficiosa, no solo para ellas mismas, sino para las pacientes que sean diagnosticadas y tratadas en el futuro.

Las razones esgrimidas por el Hospital, según la misma fuente, entroncaban con la finalización de un proyecto de investigación con este cometido, y remitían a las pacientes a la demanda de la atención que precisasen en el marco de la asistencia sanitaria normalizada de salud mental.

Por la experiencia de actuación de esta Institución en la tramitación de las quejas relacionadas con la atención sanitaria de salud mental, sabemos que las terapias psicológicas dispensadas por los equipos de salud mental comunitaria son escasas y que la frecuencia de las sesiones dista mucho de la deseable para las necesidades de los pacientes, y por tanto, lejos de la periodicidad y frecuencia del tratamiento que estas mujeres habían estado recibiendo en el Hospital.

Con el fin de investigar los hechos reseñados y acceder al contenido de dicho programa y las circunstancias del mismo, que nos permitan evaluar y, en su caso, comparar la atención recibida con la que pudiera ofertarse desde los dispositivos antes mencionados, decidimos iniciar queja de oficio ante la Dirección Gerencia de Hospital Virgen Macarena, con la intención de conocer las previsiones existentes, así como los resultados obtenidos en el programa.

Recibido informe, se nos vino a decir que:

*"(...) el citado proyecto, proporcionado a los pacientes oncológicos de nuestro centro se encuentra enmarcado dentro de un estudio de investigación sobre:*

*Aspectos psicológicos en pacientes con cáncer de cabeza y cuello y creación de un protocolo de manejo para facilitar el tratamiento integral de estos pacientes.*

*Analizar la estructura de personalidad características de los pacientes con cáncer de cabeza y cuello y su influencia en el desarrollo de la sintomatología psicopatológica que pueda detectarse.*

*Valorar el perfil de afrontamiento propio de los signos que enfrentan el proceso de recuperación de una neoplasia de cabeza y cuello y sus tratamientos y su eficacia en la prevención de las alteraciones depresivas, ansiosas y postraumáticas que pudiesen aparecer.*

*Determinar la relación que se establece entre las dimensiones de personalidad estudiadas y las estrategias de afrontamiento en la aplicación al proceso de recuperación de enfermedad oncológica de cabeza y cuello.*

*Analizar la capacidad predictiva de las dimensiones de personalidad y del perfil de afrontamiento característico de estos pacientes sobre la incidencia de sintomatología psicopatológica.*



*Determinar las diferencias existentes en función del género de los pacientes, en los objetivos anteriores.*

*Desarrollar un protocolo para profesionales sanitarios, que paciente el adecuado manejo de las particularidades de los pacientes oncológicos de cabeza y cuello y que permita garantizar la atención integral de estos pacientes, potenciando su calidad de vida”.*

En cuanto a nuestra petición de conocer los resultados a la evaluación del proyecto, se nos decía que estaba protegido bajo la propiedad intelectual, reservándose los autores la capacidad de difusión por los cauces científicos habituales. Y, concluía, el informe del Director Gerente del Hospital, que bajo su consideración no procedía uso compasivo o fórmula similar, al mismo tiempo que la realización de determinados proyectos no podía convertirse en una fórmula no ordenada de definir el catálogo de prestaciones de un Sistema Sanitario.

No obstante, esta información no venía a pronunciarse sobre si los datos obtenidos del proyecto experimental habían respondido a los objetivos marcados por los investigadores, sino que, al contrario, podrían coincidir por lo manifestado por las personas que se habían beneficiado del mismo pues se apuntaban los aspectos positivos de éste.

Por este motivo, y dada la incorporación de nuevos programas a la cartera de servicios del Servicio Andaluz de Salud, trasladamos escrito a la Gerencia del SAS, dándole toda la información que teníamos en ese momento e insistiendo que experiencias como éstas vienen a enriquecer la respuesta del Sistema Sanitario a la ciudadanía, sobre todo en un momento en el que se extiende el convencimiento de que disminuyen las prestaciones o se limitan éstas como consecuencias de los recortes económicos que se vienen realizando desde las distintas Administraciones.

También hacíamos referencia a que el Sistema Sanitario Andaluz se ha significado en estos años por su capacidad de investigar, incorporar e innovar en tratamientos que se han visto integrados en la cartera de servicios de éste, para satisfacción de la ciudadanía.

Al cierre de este informe, nos encontramos a la espera de recibir información sobre nuestra propuesta.

Uno de los aspectos que está presente en algunas quejas de Salud Mental, es el que hace referencia a la estigmatización de la enfermedad y con ello de los pacientes. Son casos que tienen que ver con la proyección que se produce en los medios de comunicación por el tratamiento de casos que ocasionan un gran impacto en la población, como es el que tratamos en la **queja 13/173**, incoada de oficio por los hechos ocurridos en la localidad de Dos Hermanas (Sevilla) el pasado 2 de marzo de 2013, en la que los medios de comunicación recogían la muerte violenta de tres miembros de una familia a manos de un hijo, al parecer, enfermo mental descompensado.

Según la noticia, se decía que el presunto parricida era un joven de 34 años, diagnosticado con una esquizofrenia paranoide.

Los mismos medios hacían mención a un informe realizado el pasado 7 de marzo por tres psiquiatras, desde el Juzgado que llevaba el caso. En él referían la existencia de un diagnóstico previo y dentro del apartado de una esquizofrenia paranoide y un episodio psicótico agudo. Según el mismo informe los psiquiatras ponían de manifiesto que el

presunto parricida se manifestaba hostil, desconfiado y suspicaz y, a veces, amenazante en su expresión física y verbal.

Al parecer, y según los mismos medios, existían antecedentes diagnosticados en la familia, ya que la madre presentaba un cuadro de trastorno delirante, mientras que su hermana, fallecida, fue diagnosticada de esquizofrenia y había ingresado en tres ocasiones en la Unidad de Agudos del Hospital Virgen de Valme.

Los hechos ocurrieron, según la información transmitida por el parricida, el 28 de febrero, cuando comenzó una discusión con los fallecidos en el pasillo de la vivienda, que su progenitor portaba un cuchillo escondido y cuando él tenía una discusión con su hermana acabó con sus vidas, en defensa propia.

Lo ocurrido podemos considerarlo como aislado dentro de los casos de enfermos mentales, ya que hechos de este tipo solo afectan a un 1% de éstos. Son aquellos en los que se pone de manifiesto la ausencia de tratamiento cuando no existe voluntariedad de las personas para realizarlo. Lamentablemente por el efecto de un brote psicótico es cuando se producen hechos de esta naturaleza.

Por ello, nos dirigimos a la Unidad de Gestión Hospitalaria del Hospital Virgen de Valme de Sevilla.

Recibido el informe, se nos decía lo siguiente:

*"En los antecedentes familiares constaba que la hermana había estado en dicha Unidad, con un diagnóstico de esquizofrenia. La madre había estado ingresada por episodios sicóticos, abandonando el tratamiento farmacológico a pesar de intentos por asegurar adherencia por parte de ambos hijos.*

*En su caso, había sufrido un accidente de tráfico con politraumatismo en el año 1998. Tuvo un ingreso en la Unidad de Hospitalización de Agudos (9 al 23 de mayo de 2004). En dicho ingreso se valoró el caso como Disfunción Familiar, no indicándose tratamiento farmacológico y se derivó para abordaje psicológico. Es ingresado posteriormente, presentando en esos momentos un Trastorno Sicótico Agudo".*

En base al informe emitido consideramos que era un paciente con dificultades de adherencia a los tratamientos, ya que había estado acudiendo de forma discontinua a los mismos. También, existían claros antecedentes familiares que distorsionaban las relaciones familiares, sin que ello pudiera llevar a prever los hechos desencadenados.

Valoramos las intervenciones realizadas, así como que durante los períodos de inasistencia al programa de tratamiento se hubiera seguido insistiendo con la familia y con el propio interesado desde los servicios hospitalarios.

Llama la atención que en la valoración de la Fiscalía se hubiera desestimado la incapacitación, aunque habría que conocer los informe emitidos por el médico forense que lo trató, sin que ello hubiera supuesto o garantizado que este luctuoso hecho no hubiera ocurrido.

En cualquier caso, lo que sí parece claro en este perfil de pacientes es que es difícil prever los lamentables hechos ocurridos o, al menos en este caso, no podemos

considerar la existencia de negligencia de los servicios de atención que realizaban su control y seguimiento.

Por último, destacar que quizás estos pacientes deberían ser atendidos con otros recursos que permitan un mayor control y seguimiento. Sobre todo para potenciar el uso del tratamiento y su posible estabilización.

Para finalizar, resaltar los trabajos realizados desde la Comisión de seguimiento de la guía de los procedimientos de incapacitación relativos a las personas con discapacidad psíquica, en la que intervienen diversas Administraciones y que viene funcionando en esta Defensoría desde su puesta en marcha en el año 2007.

Pues bien en 2013, ha sido publicada y presentada una “Propuesta de coordinación en los procedimientos de incapacitación relativos a personas con discapacidad psíquica”, que ha supuesto, junto a la mejora de propuesta de la Guía anterior, un mayor acercamiento a los problemas de aquellos perfiles que encuentran mayores dificultades de tratamiento y solución.

Para su presentación pública, se realizaron dos jornadas en noviembre y diciembre en las ciudades de Sevilla y Jaén respectivamente, en las que se hicieron públicas las conclusiones de este trabajo, junto a la revisión que se había realizado de la Guía de 2009. Se habían tratado en total 30 casos, de éstos se han resuelto un 40%, un 20% sólo parcialmente y un 33,3% pendientes de resolver y seguir trabajando para una pronta solución.

Han sido 12 las reuniones mantenidas en el presente año y en ellas se han abordado casos paradigmáticos de enormes dificultades, muchos de ellos recogidos en nuestras quejas y que han encontrado solución en el ámbito de la comisión.

Pero, quizás, lo más importante sea las conclusiones surgidas al hilo de la revisión de los casos tratados y que son un fiel reflejo de la actual situación, las cuales venían a incidir en los siguientes aspectos:

- a) Que todos sus miembros tengan residencia efectiva en la Comunidad Autónoma de Andalucía y estén empadronados en el mismo domicilio como mínimo desde el 1 de junio de 2012.
- b) Que el importe máximo de los ingresos del conjunto de las personas que forman la unidad familiar sea inferior a 1,5 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (798,77 euros mensuales).
- c) *Es necesario establecer mecanismos de coordinación a nivel provincial y local.*
- d) *Parece especialmente relevante la cooperación entre Servicios Sociales Comunitarios, Atención Primaria, Servicios de Salud Mental y Servicios de Atención a Drogodependencias.*
- e) *Hay que tratar de mejorar el conocimiento recíproco de las distintas redes y la formación del conjunto del personal para la intervención coordinada sobre casos complejos.*
- f) *Es necesario crear espacios de formación conjunta, incluyendo al personal de la Administración de Justicia pues parece también un elemento imprescindible.*

- g) *Parece conveniente reforzar la dotación y funcionamiento de los recursos existentes en las distintas redes, garantizando una distribución territorial equitativa:*
- *Por un lado, los “servicios básicos”, como los Servicios Sociales Comunitarios, los de Salud Mental, los de Atención a Drogodependencias, y los de la Administración de Justicia (jueces, fiscales, forenses, instituciones penitenciarias).*
  - *Por otro, el de los recursos residenciales y de soporte diurno de personas con discapacidad intelectual, personas mayores y con deterioro cognitivo y personas con Trastorno Mental Grave, cuyo desarrollo y funcionamiento se ve amenazado por las dificultades actuales del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia.*
- h) *Deberían quedar claros los mecanismos de acceso a las distintas redes y recursos concretos.*
- i) *Se deben combinar en su caso los procedimientos del PAI Trastorno Mental Grave y del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia o el Protocolo de Coordinación para Patología Dual.*
- j) *Es necesario contemplar procedimientos excepcionales de urgencia ante situaciones de grave necesidad, que se presentan en pocos casos, pero cuando lo hacen precisan de intervenciones flexibles e inmediatas.*

Y para concluir, podemos decir que la crisis debería ser aprovechada como una oportunidad para realizar cambios importantes en la planificación, la gobernanza y la gestión, buscando mejorar la eficiencia y la equidad. Esto puede aplicarse a todos los sectores públicos y de forma especial, por ser un derecho constitucional, a seguir prestado una cobertura sanitaria de calidad.

Por ello, las propuestas deben ir dirigidas a la mejora en la planificación sanitaria, la coordinación, la transparencia, la calidad y la gestión. Asimismo, la adecuación y la respuesta a los diferentes perfiles que en este contexto aparecen y que requieren de una atención especializada.

Por ello, en este momento debemos atender las acciones preventivas, ante la incapacidad de una respuesta asistencial completa a la ciudadanía, ya que éstas adquieren mayor importancia en el ámbito de Salud Mental.

Velar por la Salud de la población en general es una prioridad, donde estén presentes, en primer lugar, los sectores más vulnerables y desfavorecidos, aquellos que están cronificados en la enfermedad y acumulan el mayor porcentaje de pobreza (particularmente: población mayor, personas inmigrantes, personas desempleadas de larga duración, trabajadores manuales no cualificados, mujeres, y personas en situación económica y laboral precaria con hijos e hijas menores o personas dependientes a su cargo), entre los que se encuentran las personas con enfermedad mental y, entre éstos, la salud mental infantil que serán los adultos dentro de una y dos décadas. siendo necesario desarrollar un plan de apoyo integral a la salud infantil y juvenil que vele por la igualdad de oportunidades de desarrollo para todos los niños y niñas independientemente de las condiciones socioeconómicas de la familia.

## 2. 9. Adicciones.

En el ámbito de las adicciones la crisis económica está teniendo efecto sobre los dispositivos y, con ello, sobre las personas que deciden dejar de consumir e iniciar un tratamiento. Además, afecta también al consumo de las distintas sustancias y las formas de consumir, al generar un deseo más intenso de alcanzar los efectos de las sustancias sobre las personas, debido a su menor coste y a la búsqueda de la evasión de situaciones no deseadas. Ello se realiza a través de una mezcla explosiva de diversas sustancias.

En relación al consumo, según los últimos estudios de agencias oficiales como el Observatorio Europeo de Drogas y Toxicomanía (OEDT), las denominadas drogas clásicas, cannabis y cocaína, han disminuido; por el contrario, ha aumentado el consumo intensivo de todo tipo de sustancias. En cuanto al consumo de cocaína éste ha descendido desde el inicio de la crisis en el año 2008, aunque seguimos siendo el segundo país en número de consumidores detrás del Reino Unido. Al mismo tiempo se ha incrementado el consumo de sustancias de síntesis, como la ketamina, mezcla de pastillas y éxtasis cristalizado. Es lo que se denomina entre la población consumidora como "el puchero".

Se busca alcanzar un efecto más potente e inmediato, con un mayor riesgo sobre sus vidas debido a un menor control sobre los efectos. Además, el precio de las sustancias ha disminuido como consecuencia de la crisis, así como las posibilidades económicas de los consumidores, entre un 15 y un 30% y también muchos, ante la situación de paro, se han dedicado al trapicheo y pretenden vivir de una forma ilegal con riesgos personales y familiares, y no solo como forma de mantener el propio consumo sino también como forma de subsistir ante la actual situación.

Otro efecto relacionado con la crisis y el consumo de drogas tiene que ver con la situación de desempleo, ya que los estudios relacionan éste con un mayor consumo de sustancias legales, debido al aumento de problemas personales que conlleva situaciones de ansiedad y depresión y, donde el consumo de drogas legales se convierte en una salida o forma de paliar el mal momento que viven. Esto ha llevado a un incremento de la demanda de tratamiento, casi en un 35% en el año 2013, como recoge un informe de la Asociación Proyecto Hombre, que incide en la existencia de un mayor consumo de las drogas legales: alcohol y tabaco.

Otra imagen que vemos asociada a la crisis, es un mayor consumo de alcohol en los y las jóvenes en las calles a través del botellón como un medio más económico de diversión, afectando de nuevo a plazas y lugares con concentraciones en grupos más reducidos para llamar menos la atención de los vecinos y evitar la intervención de las autoridades, así como el efecto sancionador de las normas existentes al respecto.

En el caso del tabaco, se ha producido un incremento de su consumo, como un componente para calmar la ansiedad de forma importante en ese sector de la población, que de forma más directa recibe el impacto de la crisis. Nos referimos a la población desempleada.

Al mismo tiempo que observamos cambios con relación a las sustancias y sus consumos, vemos cómo los presupuestos dirigidos al sostenimiento de los recursos de tratamiento han decrecido entre un 15 y un 20%, debido, entre otras razones, a la reducción de las aportaciones del Plan Nacional de Drogas a las Comunidades Autónomas y a las Ongs, que ha llegado a ser de casi un 60%, al margen de los recortes realizados por la Administración Autonómica. Es como si los problemas de las drogas hubiesen desaparecido o estuviesen ocultos y, por el contrario, no ha sido así, ya que como hemos comentado éste

se encuentra más presente que nunca y existen menos instrumentos rehabilitadores para combatirlas.

No obstante, sigue manteniendo el tratamiento de las adicciones un carácter integral y universal, aunque mermado en su cobertura como consecuencia de los recortes. De seguir así, es previsible un empeoramiento de la situación para el próximo año.

En relación a las quejas en las que se ha intervenido en el año 2013, el número de éstas ha sido de 20, en las que se abordan problemas de diversa naturaleza. En un primer grupo destacamos aquellas que hacen referencia a la reducción de plazas de concierto en centros de internamiento; la disminución del coste plaza/día y las dificultades de mantener los centros de tratamiento; el cierre de centros de día de las Ongs o la reducción de las aportaciones de la Junta de Andalucía en los conciertos y convenios con entidades públicas y privadas, en torno a un 15% para el sostenimiento de la Red Pública, así como el retraso en el pago de las ayudas (**queja 12/6745 y queja 12/6134**).

De forma individual siguen estando presentes las relacionadas con personas con patología dual y sus dificultades para iniciar un tratamiento integral, aquellas otras relacionadas con el tiempo de espera para los programas de tratamiento o el acceso a los programas de reinserción.

En cuanto a las quejas que reflejan esta realidad, podemos encontrar las iniciadas a finales de 2012 (**queja 12/5463, queja 12/6859, queja 12/6851, queja 12/6852, queja 12/6853, queja 12/6854 y queja 12/6855**), y tratadas a lo largo del año 2013, en las que, en un primer momento, la Federación Enlace y posteriormente la entidades que gestionaban los centros de día federadas en Enlace, se dirigieron a la Institución solicitando nuestra mediación ante el cierre de los conciertos con la Administración para el sostenimiento de éstos. En estas se hacía referencia a la desaparición de los conciertos por las políticas de recortes y la disminución de las aportaciones del Plan Nacional sobre Drogas a las ONGs.

Nos dirigimos a la Dirección General de Servicios Sociales y Atención a las Drogodependencias, trasladándole este grupo de quejas relacionadas. A ello la Administración argumentaba que *“en agosto pasado no se renovaron los conciertos con los Centros de Día de la iniciativa social, hasta tanto no se dispusiera de información suficiente que permitiera disponer de evidencias claras sobre la adecuación entre oferta de centros y las necesidades reales que demanda cada provincia, la relación coste-beneficio que presentaban dichos dispositivos, dotación de profesionales, entre otras cuestiones. Por eso, se iniciaron los trabajos para la realización de un informe técnico sobre la totalidad de los recursos asistenciales y de e incorporación, sobre sus prestaciones y las necesidades actuales”*.

Bajo este argumento que recogía la intención de realizar un estudio que valorase la oportunidad de estos recursos, se justificaba el cierre de los mismos. Sin embargo, tampoco escapaba esta respuesta a las referencias claras a la crisis y a la reducción del presupuesto por parte del Gobierno Central en los dos últimos dos años que ha supuesto un 49,31%.

No obstante, los pacientes fueron enviados a los dispositivos públicos para que pudieran seguir el tratamiento, lo que al menos garantizaba éste.

En la valoración que hacíamos del escrito de la Administración, no considerábamos lógica la decisión de suprimir los conciertos y, a posteriori, plantear un

estudio de viabilidad de estos recursos. Por ello, remitimos el informe a los interesados para que presentasen alegaciones, al margen de las razones presupuestarias que eran presentadas en un segundo lugar.

Recibimos escrito con las alegaciones, cuyos argumentos se fundamentaban en que hacía más de siete meses que la Consejería diera por terminado el concierto, de este modo la situación que se decía como provisional llegaba a ser definitiva, ya que se planteaba una revisión del mapa de recursos y servicios pertenecientes a la Red de Asistencia de Drogodependencias y Adicciones de Andalucía, y está convirtiéndose en una situación con cierta perdurabilidad en el tiempo que les hacía temer el carácter definitivo. Todo ello había supuesto que las entidades hubieran recurrido a la convocatoria de subvenciones, tal como se les había indicado, donde se encontraron la sorpresa que la partida presupuestaria prevista en éstas para 2013 había disminuido, con respecto a 2012, en un 34,40%, lo que ha supuesto una reducción de los programas y recursos de éstos.

Consideraban que la publicación del mapa de recursos se estaba alargando demasiado, y las entidades sentían que no estaban participando en su elaboración, cuando aportaban tanto al Plan Andaluz sobre Drogas.

Por último, solicitaban que se agilizaran las gestiones de evaluación de los servicios y recursos de la red asistencial de drogodependencias y adicciones y se diera la participación en dicha evaluación a las entidades sociales que venían gestionando parte de dichos servicios.

Dimos traslado de nuevo a la Administración del escrito de alegaciones y volvimos a recibir respuesta en términos parecidos, del que destacamos algunos aspectos recogidos en el mismo.

Se venía a reconocer los ajustes que se realizaban en la Consejería. También se decía que la Red Pública de Atención a las Drogodependencias se constituía con la aportación de las entidades sociales y los centro públicos, con solo ocho centros propios, lo que hizo que en su crecimiento se tuvieran en cuenta criterios de existencia anterior de recursos y criterios, también, de oportunidad, con escasa planificación de necesidades reales.

En esta valoración se olvidaba que la Red se constituyó hace casi tres décadas, y las necesidades actuales nada tienen que ver a las existentes en aquel momento. En cualquier caso, es imposible imaginar que en todos estos años no se hubieran realizado adaptaciones a los contextos, sobre todo cuando estamos en un contexto de crisis.

Más adelante el informe decía: *“Siguiendo esa línea de trabajo, en agosto pasado no se renovaron los conciertos con los Centros de Día de la iniciativa social, hasta tanto no se dispusiera de información suficiente que permitiera disponer de evidencias claras sobre la actuación entre la oferta de centros y las necesidades reales que demanda cada provincia, la relación coste-beneficios que presentan dichos dispositivos, dotación de profesionales, entre otras cuestiones. Por eso se iniciaron los trabajos para la realización de un informe técnico sobre la totalidad de los recursos asistenciales y de incorporación social, sobre sus prestaciones y las necesidades actuales”.*

A continuación se aportaban algunos datos que venían a justificar la decisión tomada al respecto. Entre estos se afirmaba, como datos preliminares del estudio que se estaba realizando, los siguientes.

*“\*Existen grandes diferencias entre el número de plazas e índice de ocupación, que en algunos casos no superan el 20%.*

*\* Diversidad de figuras profesionales, alejadas de las necesarias para estos recursos.*

*\*Medias de estancia muy dispares, entre 2 y 15 meses.*

*\* Gran número de pacientes cronificados cuyo perfil se adecua mejor a otro tipo de recursos.*

*\* Preponderancia de las intervenciones individuales sobre las grupales.*

*\* Mayor prevalencia de las actividades de orientación/asesoramiento y ocupacionales.*

*\* Organización territorial inadecuada”.*

Concluía el informe que *“estos datos obligan a valorar estos recursos en su redefinición, población atendida, actuaciones y distribución territorial. Y se indicaba que esta valoración” correspondía tanto a los centros públicos como privados”.*

Y, para concluir, a lo solicitado de participar las entidades sociales en dicho evaluación, se decía que *“no se ha considerado adecuado que tomen parte en su propia evaluación, por la consiguiente pérdida de objetividad”.*

Es cierto que desde la creación de la Red de Atención, podemos decir que existen o existían distintos modelos de Centros de Día, aunque, en general, los pertenecientes a las entidades sociales eran Centros de Día de incorporación social. De los dos modelos existentes de Centros de Día, incorporación social y tratamiento ambulatorio, la opción de Andalucía fue de incorporación social, lo que no impide que existan otros que unen los dos modelos. En cualquier caso, no es responsabilidad de las ONGs o de los municipios sino de los órganos encargados de la coordinación.

Este modelo es semejante a los existentes en otros colectivos (enfermos mentales, discapacitados...). Son recursos cuyo fin no es cronificar al paciente, todo lo contrario, darles herramientas para salir al exterior, aunque ello depende de los niveles de deterioro que presente y de los recursos que existan en la sociedad para seguir avanzando en el proceso de normalización y, en estos momentos de crisis, estos son exiguos por lo que los pacientes permanecen mucho tiempo en ellos.

Consideramos, por último, que la principal motivación tuvo que ver con la necesidad de acometer importantes recortes en el ámbito de las adicciones, y que desde las competencias de la Administración se decidió la intervención sobre estos recursos.

Con un asunto parecido, aunque en este caso referido a los Centros de Día gestionados por las Administraciones Locales, abrimos de oficio la **queja 13/3484**, al recibir información del Ayuntamiento de Sevilla, junto a la de otros municipios, en la que se ponía de manifiesto la situación de los Centros de Día incluidos en la Red de Atención a las Drogodependencias y Adicciones.

En el caso del Ayuntamiento de Sevilla, se recogía en el escrito presentado ante la propia Consejería de Salud y Bienestar Social, lo siguiente:



*“Que se ha reducido un 13% de la cuantía percibida en ejercicios anteriores, lo que había obligado a una mayor aportación para seguir manteniendo la calidad del Servicio que se presta desde esos Centros.*

*Las prórrogas de los Convenios son anuales, y se realizan en el primer trimestre del año.*

*Si la cuantía solicitada para mantener los mismo servicios en el periodo de abril a diciembre es de 99.6476,50 €, la notificación recibida asciende a 83.092,50 € para estos últimos nueve meses.*

*No obstante, la mayor preocupación se produce teniendo en cuenta el acuerdo que esté previsto para el año 2014, antes de la finalización del acuerdo en vigor y antes de finalizado el presente ejercicio. De no aclararse esta situación es previsible que los centros de día de Sevilla capital podrían verse en peligro”.*

Basada en esta información y debido al conocimiento de otros municipios preocupados por los recortes que es estaban llevando en esta materia, trasladamos la información a la Consejería de Salud, Igualdad y Políticas Sociales.

Recibimos informe en los siguientes términos:

*“La Comunidad Autónoma Andaluza dispone de la mayor red asistencial del estado español con 187 centros que atienden a más de 42.000 personas al año. Dicha red funciona por medio de Convenios de colaboración con las Corporaciones Locales (Diputaciones y Ayuntamientos), así como con Conciertos suscritos con Organizaciones no Gubernamentales.*

*La financiación de la red se sustenta con fondos propios de la Junta de Andalucía y con fondos procedentes de la Administración General del Estado”.*

Más adelante, se nos decía que:

*“Sin embargo, hay que tener en cuenta que el Gobierno Central, al que corresponde la competencia en materia de subvenciones a las Comunidades Autónomas para el funcionamiento de los Planes Regionales de Drogodependencias, no ha seguido, precisamente, una línea de actuación para mantener la continuidad en la financiación. Esto se pone de manifiesto en el sistemático recorte y drástica disminución de la aportación económica que corresponde a Andalucía por parte del Plan Nacional sobre Drogas del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad”.*

Y, a continuación se decía que:

*“En los últimos dos años, la bajada de la contribución estatal a la Comunidad Autónoma, en materia de drogodependencias, representa un 49,31%. Estamos hablando de casi un 50% menos en un lapso de tiempo mínimo: en dos ejercicios presupuestarios.*

*Este brusco corte en los ingresos para la atención al área de las adicciones supone, en el caso de Andalucía, pasar de disponer de 2.968.870 euros en 2011 a tan sólo 1.502.445 euros en 2013. Esta reducción afecta a tres de los cuatro conceptos a los que se vinculan los distintos programas. Así, se*

*ven reducidas las partidas para los ayuntamientos y diputaciones, los programas preventivos y los de reinserción de drogodependientes con problemas penales.*

*Como consecuencia también de los recortes presupuestarios reseñados, durante este año se han reducido, en diversos porcentajes, las cantidades de los Convenios con las Corporaciones Locales: en el caso de los tres Centros de Día conveniados con el Ayuntamiento de Sevilla se trata de una reducción de un 13%. Hay que tener en cuenta que en los últimos dos años se habían mantenido las cantidades del Convenio por parte de la Junta, a pesar de la presión financiera, de los ajustes y las rebajas de todo tipo a las que se veía sometida la Administración andaluza -incluida la reducción de los sueldos decretada por el Gobierno central al funcionariado, tanto de la Junta de Andalucía como de otras instituciones públicas”.*

Por último, se informaba que:

*”Esta Consejería mantiene su interés en continuar con la colaboración establecida con el Ayuntamiento para contribuir al sostenimiento de los Centros de Día, pese a los momentos de dificultad económica por los que todas las administraciones atravesamos. De hecho, el convenio para el periodo comprendido entre el 1 de abril y el 31 de diciembre de 2013, para los mencionados Centros de Día, se suscribió con fecha 22 de julio de este mismo año y no hay inconveniente alguno en que, al término de su vigencia, las partes volvamos a firmar este tipo de acuerdo.*

*En estas fechas, estamos en la fase de elaboración de los presupuestos para el ejercicio 2014 y aún es prematuro adelantar cualquier tipo de cifras; sin embargo, dentro de la lógica del discurso mantenido a lo largo del tiempo por el Gobierno andaluz, la previsión con respecto a la red asistencial autonómica y, más concretamente, para los Centros dependientes de entidades municipales, será la de ajustar el presupuesto 2014 de forma que, en ningún caso, se llegue a mermar la oferta de atención ni que los ciudadanos y ciudadanas con problemas de adicciones vean menguar sus derechos con respecto a las prestaciones que han estado recibiendo hasta la fecha”.*

Con dicha información consideramos que, en parte, los temores manifestados quedaban subsanados con la manifestación realizada de seguir manteniendo la Red de Atención. No obstante, la importante reducción presupuestaria en el presente año y las que puedan realizarse en un futuro, dejan en una situación de fuerte debilitamiento a la Red Pública de Atención, que difícilmente podrá seguir manteniendo unos niveles de cobertura como los que se han venido ofreciendo años atrás. Por ello, habrá que estar atentos a los movimientos de las Administraciones ya que pueden verse afectados diversos dispositivos, lo que podría llevar a un debilitamiento de la Red de Atención a las Adicciones.

Otra queja que venía a incidir en las dificultades de acceso a los dispositivos de la Red, era la **queja 13/3260**, presentada en el mes de mayo de este año. En ésta un paciente del CPD de Sevilla, que se encontraba pendiente de entrar en el programa de reinserción Red de Artesanos nos refería en su escrito lo siguiente:

*“Una vez superadas todas las fases de rehabilitación en el CPD, en abril del 2012 se solicita mi incorporación en el Programa Red de Artesanos con el fin de integrarme en mundo laboral. A fecha de hoy, me dicen que ocupo el número*

210 de la lista de espera. Esto puede significar que me llamen dentro de un año o más.

*Mi situación actual es de plena rehabilitación y no quiero que esta situación de espera me afecte”.*

Al final, solicitaba mediáramos ante la Administración. Así lo hicimos y nos dirigimos a ésta trasladándole las dificultades que puede suponer para esta persona la falta de recursos de reinserción en un momento donde había superado toda una serie de fases muy complicadas, y se encontraba al final del proceso.

La respuesta de la Administración no podía ser más desalentadora, al hacer referencia de nuevo a los recortes presupuestarios y cómo éstos afectaban a todos los programas. No había respuesta alguna a la situación de esta persona o al tiempo que debería seguir esperando.

Nos encontramos en una situación de absoluta impotencia donde sería cuestionable el actual modelo de atención, ya que la falta de disponibilidad para el sostenimiento de la Red impide que ésta adquiera un sentido rehabilitador para las personas.

Como en años anteriores, también en 2013 hubo quejas que abordaban la situación de personas con una patología dual, algunas de las cuales hemos tratado desde Salud Mental. Es el caso de la **queja 13/130**, que fue presentada primeramente por Internet, en la que la interesada solicitaba que su hijo, que padecía patología dual (trastorno bipolar añadido a drogadicción) fuese ingresado para recibir tratamiento en un centro especializado.

Textualmente decía:

*“Solicitamos que algún centro de la Junta de Andalucía se haga cargo de mi hijo, ya que hasta ahora ni el Ayuntamiento ni la Diputación de Málaga han dado respuesta para la solución de un grave problema de seguridad personal para el propio enfermo, como para familiares y la comunidad.*

*Todo ello está siendo agravado por no tomar la medicación prescrita por el facultativo, y por el consumo de drogas. Por lo lleva conductas descontroladas suponiendo un peligro para la familia y para la comunidad, en la que lleva algunos meses delinquiendo de manera descontrolada bajo los efectos de sustancias.*

*En estos momentos se encuentra de nuevo en la comisaría de la policía nacional de Vélez-Málaga. A la cual se le han hecho llegar los informes facultativos para su medicación.*

*Es un peligro de orden público, debido a su enfermedad mental, tiene reconocido un 65 % de discapacidad por la Junta de Andalucía”.*

En vista de los hechos que se nos trasladaban solicitamos informe a la Dirección General de Servicios Sociales y Atención a las Drogodependencias. Remitido éste, se nos vino a decir lo siguiente:

*“El paciente toma contacto con los dispositivos de adicciones el 26/08/2011, siendo incluido en el Programa de deshabitación de cocaína por el Centro Comarcal de Drogodependencias de Vélez-Málaga. Se le realizan varios*

*controles toxicológicos, dando sólo uno de ellos positivo a cannabis y en el resto de sustancias resulta negativo.*

*Posteriormente, solicita ser derivado al Centro de Proyecto Hombre de Málaga (12 de marzo de 2012), permaneciendo en tratamiento en este centro hasta el 11 de julio de 2012, fecha en la que abandona el tratamiento.*

*Volvió a reiniciar el mismo el 31 de octubre de 2012, de nuevo en Proyecto Hombre, siendo citado a consulta en nueve ocasiones, según consta en el Sistema de Información sobre Drogodependencias y Adicciones (SIPASDA); pero, no acudió a ninguna de ellas. Se adjunta copia del Informe emitido por la Dirección de Proyecto Hombre de Málaga al respecto.*

*Dados los constantes cambios de centro y la no continuidad del tratamiento, no ha podido ser diagnosticada ni valorada la posibilidad de ingreso en otro dispositivo.*

*En cualquier caso, si decidiera acudir de nuevo a solicitar ayuda, los Centros de la Red de Atención a las Drogodependencias están abiertos para tratar su caso y, si fuera necesario, se le podría incluir en un tratamiento integrado con la red de Salud Mental”.*

A la vista del contenido de dicho informe consideramos que es un caso más de los pacientes con patología dual y con grandes dificultades de integrarlos en un tratamiento integral, ya que no existen recursos especializados para ellos. Deambulan de unos dispositivos a otros y sufren las consecuencias del *síndrome de la puerta giratoria*. Al final, da la impresión que la responsabilidad recae en el paciente y no en la ausencia de dispositivos adecuados a su perfil.

Ante las situaciones recogidas en este informe, parece obvia la necesidad de plantear un modelo de intervención ajustado a una nueva realidad. Aquella que surge de la exigencia de seguir prestando una atención de calidad desde los dispositivos públicos con un carácter integral, universal y gratuito.

En este sentido, la Proposición no de Ley aprobada en el Congreso de los Diputados el pasado 19 de noviembre del año 2013, relativa a la prevención y el bordaje de las adicciones desde los servicios sanitarios de atención primaria, presentada por el grupo parlamentario Popular en el Congreso y apoyada por todos los grupos parlamentarios (Número de expediente del Congreso 161/001892 y número de expediente del Senado 663/000050), viene a incidir en la necesidad de una detección de los problemas de adicciones desde la atención primaria y posterior tratamiento. Ello debe llevar a una reflexión sobre el futuro de la Red de Adicciones en Andalucía que, en ningún caso, suponga una merma en la prestación de los programas y servicios, ni de la calidad de la atención que requieren las personas con este tipo de patología.

Es ésta una cuestión que desde hace años se viene debatiendo en nuestra Comunidad Autónoma, dada la construcción de la Red Pública hace 28 años y su sostenimiento con la colaboración y aportación de todas las Administraciones Públicas y las entidades sociales. Todos los recursos han sufrido los efectos de los recortes debido a la crisis y, en estos momentos, es necesario avanzar en un modelo integrado en el ámbito de otras redes públicas, en los términos recogidos en la cartera de Servicios del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Por último, estimamos oportuno destacar una cuestión que puede tener consecuencias en un futuro de mantenerse las previsiones actuales. Nos referimos al Anteproyecto de la nueva Ley de Seguridad Ciudadana aprobada a finales de Noviembre, ya que prevé fuertes multas para la tenencia de drogas, aunque éstas no estén destinadas al tráfico o sean consumidas en la calle, considerándola falta grave, lo que se castiga con multas de entre 1.001 y 30.000 euros.

La Ley de Seguridad Ciudadana que entró en vigor en 1992 ya preveía fuertes sanciones por la sola tenencia de drogas. Llevar un porro, o cualquier otra sustancia para consumo propio, está considerado desde entonces como una infracción grave. Lo que cambia en el nuevo texto es la cuantía de las multas a pagar. Este tipo de infracción está sancionada hasta ahora con multas de entre 300 y 30.000 euros, imponiéndose generalmente como sanción la prevista en su grado mínimo, es decir, con 300 euros. En el nuevo texto la cantidad mínima por faltas graves será a partir de 1.001 euros. Ello, significa que, aunque la Administración opte por la sanción más baja en esa franja, como ha venido ocurriendo hasta ahora, la persona sancionada tendrá que abonar, como mínimo, un 300% más que antes.

Sin embargo, la cuestión más importante, con respecto a la Ley del 1992 y no contemplado en el Anteproyecto, es la posibilidad de iniciar un tratamiento como una alternativa al pago de la sanción. Esto ha permitido que muchos jóvenes iniciados en el consumo se sometieran a un programa de deshabituación que alcanzaba un resultado disuasorio, como recogen estudios realizados al respecto.

También en el apartado de infracciones graves, el Anteproyecto pretende dar respuesta al fenómeno del “botellón”. En éste se castiga con multas de entre 1.001 y 30.000 euros «el consumo de bebidas alcohólicas en lugares, vías, establecimientos o transportes públicos cuando perturbe gravemente la tranquilidad ciudadana». En el caso de los menores, se pretendía que sus padres paguen la multa, aunque el Ministerio de Justicia advirtió de la imposibilidad legal de trasladar la infracción de una persona a otra, aún existiendo el citado vínculo familiar.

En cualquier caso, entendemos que el abordaje de estas situaciones debe tener un carácter preventivo y educativo, y no meramente represivo sobre todo cuando, en general, son personas muy jóvenes en proceso de formación.



## **X.- DEPENDENCIA Y SERVICIOS SOCIALES.**

### **1. Introducción.**

El presente capítulo tiene por objeto glosar las actuaciones realizadas por el Defensor del Pueblo Andaluz en relación a las materias de Dependencia y Servicios Sociales.

Como es bien sabido, la atención a las personas en situación de dependencia conlleva la realización de intervenciones de carácter preventivo y terapéutico que en unos casos parecen enmarcarse claramente en el ámbito de lo sanitario, mientras, en otros, serían encuadrables dentro del concepto amplio de los servicios sociales. Podríamos decir que la dependencia es un ejemplo prototípico de lo que ha venido en denominarse el espacio socio-sanitario.

En este sentido, parecería lógico que las cuestiones relacionadas con la atención a las personas dependientes vinieran tratadas en el presente Informe, bien como un apartado dentro del capítulo dedicado a la Salud, o bien como un apartado dentro de un capítulo temático sobre Servicios Sociales. El hecho de que se haya optado finalmente por dedicar a la dependencia un epígrafe propio y diferenciado no es sino una consecuencia directa de la especial relevancia y dimensión que todas las cuestiones relacionadas con el Sistema de Atención a la Dependencia han ido adquiriendo desde que se aprobara en diciembre de 2006 la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia.

Una especial dimensión que se pone de manifiesto en el hecho de que las quejas tramitadas por esta Institución en relación el Sistema de Atención a la Autonomía y Dependencia (SAAD) supera con creces a las quejas referidas a temas sanitarios o a las quejas relacionadas con la prestación de servicios sociales.

La razón para este gran número de quejas no hay que buscarla solo en el gran número de personas atendidas actualmente por el Sistema de Atención a la Autonomía y Dependencia (SAAD), y en la elevada conflictividad que se deriva de la gestión de un Sistema que se ha revelado enormemente complejo, sino que es también una consecuencia directa de la especial incidencia que la crisis económica ha tenido en el desarrollo y aplicación del SAAD.

En el presente capítulo dedicaremos todo el primer epígrafe a glosar las actuaciones realizadas por esta Institución durante 2013 en relación al Sistema de Atención a la Autonomía y Dependencia, comenzando con un apartado introductorio en el que trataremos de esbozar un análisis sobre la evolución y la situación actual del sistema en Andalucía, dedicando los apartados siguientes a detallar pormenorizadamente los principales problemas acaecidos durante 2013, tal y como han sido puestos de manifiesto en las quejas recibidas.

Incluiremos también en el Capítulo un epígrafe destinado a referenciar las principales actuaciones realizadas durante 2013 en relación con los problemas específicos que afectan a las personas con discapacidad.

Un cuarto epígrafe tendrá por objeto analizar las cuestiones más directamente relacionadas con el desempeño de los Servicios Sociales en Andalucía, con especial atención a los problemas de las personas y colectivos en situación de exclusión o en riesgo de caer en situaciones de exclusión.

Por último, dedicaremos un epígrafe a reseñar las incidencias habidas durante 2013 en relación con el programa de solidaridad de los andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad en Andalucía, especialmente con el denominado “salario social”, convertido, por mor de la crisis económica, en la última ratio para la supervivencia de muchas personas y familias en nuestra Comunidad Autónoma.

En este ejercicio se han incoado respecto de las materias tratadas en el presente Capítulo, las siguiente quejas de oficio:

- **Queja 13/2501** dirigida a la Consejera de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, y a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía en relación a las numerosas quejas que se han recibido en esta Institución ante la práctica paralización del sistema derivado de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia en Andalucía.

- **Queja 13/6403** dirigida a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía y destinada a conocer y solventar las incidencias producidas en relación con el abono de los atrasos de la dependencia correspondientes a 2012 a través del plan de pago a proveedores. Asimismo, pretende conocer las actuaciones previstas para atender los pagos pendientes de 2013.

- **Queja 13/6475** dirigida a la Consejera de Igualdad, Salud y Políticas Sociales y al Ayuntamiento de Jaén en relación a la intención manifestada por el Alcalde del Ayuntamiento de Jaén, de cesar en la prestación del Servicio de Ayuda a Domicilio reconocido a las personas dependientes, con residencia en dicha ciudad.

- **Queja 13/4619** dirigida al Ayuntamiento de Utrera en relación al fallecimiento de un indigente por agresión.

- **Queja 13/6735** dirigida a la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultado en Salud, y al Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra referente al fallecimiento de tres de los cuatro miembros de una misma familia, tras ser trasladados al Hospital de Valme desde su domicilio, por presentar síntomas de náuseas y vómitos.

- **Queja 13/1547** dirigida a la Consejera de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en relación al retraso en el pago del Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Pobreza y la Marginación.

A continuación se destacan las resoluciones dictadas por el Defensor del Pueblo Andaluz que no han obtenido la respuesta colaboradora de las Administraciones Públicas a tenor del artículo 29.1 de la Ley del Defensor del Pueblo Andaluz.

- Resolución relativa a la tardanza en la revisión del PIA del padre de la persona promotora de la queja, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Sevilla en el curso de la **queja 11/5308**, que fue rechazada sin que se aportasen argumentos jurídicos que, a juicio de esta Institución, justificasen dicha decisión.

- Resolución relativa a la demora en la dependencia del hijo de la persona interesada en la queja, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Granada en el curso de la **queja 12/1510**, que fue rechazada sin que se aportasen argumentos jurídicos que, a juicio de esta Institución, justificasen dicha decisión.



- Resolución relativa a la demora en la dependencia de los padres de la persona promotora de la queja, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Sevilla en el curso de la **queja 12/3122**, que fue rechazada sin que se aportasen argumentos jurídicos que, a juicio de esta Institución, justificasen dicha decisión.

Por el contrario, sí fueron asumidas las siguientes resoluciones:

- Resolución relativa a “demora en aprobación del Programa Individual de Atención (PIA)” dirigida al Ayuntamiento de Sevilla y a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Sevilla en el curso de la **queja 12/323**.

- Resolución relativa a “falta de resolución de dependencia en expediente iniciado a finales de 2009”, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Sevilla en el curso de la **queja 12/1380**.

- Resolución relativa a “embargo de viviendas derivado de deudas con la Seguridad Social”, dirigida a la Consejería de Fomento y Vivienda en el curso de la **queja 13/301**.

## **2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.**

Procedemos a tratar a continuación los aspectos más relevantes de los que hemos tenido conocimiento en esta Defensoría durante el año 2013, tanto en materia de dependencia, como en el ámbito de la discapacidad.

### **2. 1. Dependencia.**

Durante el año 2013 los problemas arrastrados por la aplicación de la Ley de Dependencia en Andalucía, no solo han alcanzado su punto más álgido, sino que han sido igualmente ímprobos los esfuerzos aplicados por esta Defensoría para garantizar los derechos de los ciudadanos que han acudido en queja ante esta Institución.

Si en el Informe Anual de 2012 abríamos el epígrafe destinado a examinar la Dependencia, haciendo una especial mención a las demoras detectadas en la tramitación del procedimiento administrativo, cualquiera que fuera su objeto o finalidad (es decir, reconocimiento de grado, revisión del mismo, reconocimiento de recurso del Sistema, o revisión del programa individual de atención), en el año 2013 la característica general del Sistema no ha sido otra que la de las demoras, en un sentido general y global, o más verazmente, la de la “*ralentización*”, -en palabras de la Administración-, o “*paralización del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia*” (SAAD), -en la percepción y consideración que nos han trasladado los ciudadanos-.

Ya desde mediados del año 2012 se comenzó a percibir una situación preocupante, al comenzar a recibir quejas de andaluces cuya nota común reiterada era la de llevar muchos meses aguardando la tramitación de su correspondiente procedimiento de dependencia, sin que la Administración hubiera dado muestra alguna de que el expediente fuera a recibir impulso alguno.

Lo que en un principio fue un mero indicio, por reiteración de quejas comenzó a revelarse como la muestra de una importante y más acusada disfunción del Sistema, que sobrepasaba en su alcance el cotidiano problema de las simples demoras que aquél arrastraba desde su origen. Y así, una vez comenzadas las indagaciones y recibidos los

primeros informes de la Administración, comenzó a desvelarse un problema de mayor calado, indicando que existía una afectación generalizada en nuestra Comunidad.

Esto hizo que por esta Defensoría, sobre la base de un número importante de quejas individuales en las que se reproducía el mismo problema de fondo, se iniciasen las primeras actuaciones de oficio, que culminaron en la **queja 13/2501**, en cuyo seno se emitió un documento propuesta dirigido a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia, en el que, además de analizar la evolución y situación del Sistema de la Dependencia, formulábamos las siguientes Sugerencias:

**“Sugerencia 1ª.-** *Apuesta decidida por los servicios de proximidad.*

*Es imprescindible propiciar el desarrollo y mantenimiento de los servicios de proximidad previstos en la Ley de Dependencia y en particular del Servicio de Ayuda a Domicilio y de los Centros de Día, al tratarse de servicios que generan empleo y retorno de recursos, directa o indirectamente.*

*La prestación económica para cuidados en el entorno familiar, encadena a algún miembro de la familia (esencialmente mujeres) al cuidado de su dependiente a cambio de una escuálida compensación económica (unos trescientos euros de media, según el grado de dependencia), esquilmando los recursos disponibles hasta llegar a consumirlos y agotarlos, haciendo inviable el acceso de nuevas personas dependientes en condiciones de igualdad con quienes ya se benefician del sistema.*

*Este recurso, aunque sea el menos costoso para la Administración, resulta también el más estéril a medio y largo plazo, y el más retrógrado y menos solidario socialmente, ya que contribuye a anclarnos en la política de subsidiación, pero no en la de evolución.*

*Los servicios de proximidad, en cambio, como el de Ayuda a Domicilio, son una importante fuente de generación de empleo e ingresos que retroalimenta al propio Sistema. No olvidemos que los empleos generan cotizaciones sociales y permiten la contribución fiscal, contribuyendo así al sostenimiento del sistema público, propiciando la reinversión y, creando un flujo de riqueza continuo y constante. Es por ello que la financiación que se destina a la implementación de estos servicios ha de ser entendida siempre como una inversión dirigida a producir beneficios y no como un mero gasto.*

*A este respecto, debemos considerar que la propia evolución demográfica garantiza que los servicios relacionados con la atención a la dependencia estén llamados a constituirse en uno de los principales yacimientos de empleo y riqueza a medio y largo plazo. En este sentido, la potenciación de estos servicios, no solo permitirá salvaguardar los empleos ya existentes en el sector, sino que posibilitará la creación de empresas y de entidades que puedan ejercer en el futuro papeles de liderazgo.*

*Asimismo, es importante valorar la incidencia que estos servicios tienen en mejorar la situación de empleabilidad en dos ámbitos especialmente castigados por la crisis como son el de las mujeres y el de las personas que habitan en el medio rural, cuya situación de vulnerabilidad quedaría en gran medida mitigada por el desarrollo de fórmulas de emprendimiento ligadas al entorno local.*

*Creemos que la apuesta por estos servicios de proximidad entroncaría perfectamente con un modelo andaluz de desarrollo que ha venido apostando desde siempre por una distribución de los recursos que posibilite el mantenimiento de una estructura poblacional de fuerte implantación rural.*

*Junto a los servicios de ayuda a domicilio es importante reseñar también el papel primordial desempeñados por los recursos de centro de día y de noche, especialmente por su carácter complementario con otros servicios, por su contribución al arraigo local de la persona dependiente, por la flexibilidad de su modelo de oferta y por su contribución al sostenimiento de un sector económico emergente basado en formulas esencialmente asociativas.*

*Entendemos trascendental que se posibilite la pervivencia de estos servicios de centros de día y noche como alternativa y complemento indispensable para otras prestaciones y servicios del sistema. Por ello, consideramos necesario arbitrar fórmulas que garanticen la viabilidad económica de los servicios ya existentes, solventando los actuales problemas derivados de los retrasos en el pago y de las reducciones en las contribuciones públicas a su financiación.*

*De igual modo, abogamos por el reconocimiento de la Teleasistencia, como servicio complementario que refuerza los de proximidad, dado que se trata de un servicio de organización colectiva y común, con un escaso coste, y que, en contrapartida, redunda de forma muy positiva en las personas dependientes, al proporcionarles tranquilidad, seguridad y confianza.*

*Consideramos un error la prevista desaparición de la financiación de este servicio por parte del IMSERSO, aun cuando podamos convenir en la necesidad de avanzar en fórmulas que garanticen su viabilidad económica, aunque las mismas impliquen limitar el libre acceso al mismo e instaurar sistemas de copago.*

*Sostenemos, en definitiva, que la potenciación de los servicios de proximidad:*

*- Redundará en beneficio de un mayor número de personas dependientes, permitiendo una mejor distribución de los recursos legales entre las mismas y su acceso definitivo al sistema.*

*- Asegurará que el servicio sirva a su fin verdadero, a saber: las necesidades de atención de las personas beneficiarias.*

*- Garantizará la pervivencia de las entidades del sector y la estabilidad en el empleo de sus trabajadores y trabajadoras, creando empleo estable y directo que, además, genera retornos.*

**Sugerencia 2ª.-** *Regular por Ley un nivel mínimo que permita mantener la tasa de reposición en el Sistema de la Dependencia.*

*La práctica paralización del sistema en los últimos meses y las modificaciones operadas por el Real decreto-ley 20/2012, han determinado que un importante número de usuarios haya quedado (transitoria o definitivamente) fuera del Sistema. En efecto, al retraso a 2015 de la efectividad de las*

*prestaciones o recursos para dependientes moderados, se han unido los fallecimientos habidos durante la –interminable- tramitación del procedimiento en cualquiera de sus fases y la campaña de revisiones de oficio –disminuciones- del grado reconocido. Todo esto ha provocado un notorio adelgazamiento de usuarios del sistema que no se ha visto compensado con el acceso o la admisión de nuevas personas beneficiarias, ni con la evolución o avance de quienes ya están en trámite, como habría cabido esperar en buena lógica.*

*Esto supone que el número de personas beneficiarias del sistema de dependencia se haya visto reducido de forma importante, sin que dicha disminución tenga una explicación que pueda entroncar con la lógica del propio sistema, ya que es evidente que la curva demográfica tiende a incrementar el número de usuarios y es notorio que existe un gran número de personas que languidecen en las listas de espera.*

*Esta disparidad entre la evolución lógica del sistema de dependencia y la distorsionada realidad que se deriva de unas decisiones administrativas muy cuestionables, no puede sostenerse por mucho más tiempo si realmente se pretende salvaguardar la esencia misma del sistema de dependencia.*

*Es preciso por ello que se establezca normativamente la obligatoriedad de mantener la tasa de reposición de usuarios del Sistema, que garantice un conveniente equilibrio entre quienes salen y entran a los recursos del mismo, de tal modo que se asegure un nivel básico y regular de funcionamiento y financiación de aquel.*

*Este nivel mínimo podría ser garantizado normativamente en nuestra Comunidad Autónoma, con objeto de asegurar tanto la cobertura a un número al menos estable de dependientes, como la propia sostenibilidad del Sistema (mantenimiento del empleo y de la estructura de la dependencia). No obstante, lo deseable sería su introducción como norma básica estatal, que permita asegurar la igualdad de todos los españoles en el acceso al Sistema en cualquier parte del territorio nacional.*

*En este sentido, entendemos que sería muy oportuna una iniciativa autonómica dirigida a propiciar la modificación por el Gobierno de la Nación de la Ley 39/2006 en el sentido antes expuesto.*

**Sugerencia 3ª.-** *Arbitrar un mecanismo de pago para hacer frente a las deudas acumuladas por el Sistema de Dependencia.*

*Actualmente el sistema andaluz de la dependencia arrastra una importante deuda derivada fundamentalmente de los retrasos acumulados en el abono de los efectos retroactivos de las prestaciones económicas previstas en el artículo 18 de la Ley, cuyo montante va incrementándose conforme se incorporan nuevos incumplimientos de los plazos anuales de pago previstos inicialmente.*

*Esta deuda viene generando un elevado grado de indignación entre las personas beneficiarias y sus familiares, al defraudar expectativas de derecho ya adquiridas y frustrar previsiones y proyectos que en muchos casos ya estaban comprometidos. Tal es el caso de aquellas personas dependientes que han asumido gastos relacionados con su propia asistencia en la convicción de que*

*podrían sufragar los mismos con las cantidades que debían percibir en concepto de pagos retroactivos y se ven ahora abocados a situaciones de impago ante el incumplimiento por la Administración de sus compromisos de pago en los plazos acordados.*

*Se trata de una deuda no cuantificada actualmente, aunque perfectamente calculable toda vez que las últimas reformas del sistema han fijado como fecha de caducidad para el reconocimiento del derecho a la retroactividad la de julio de 2012.*

*De otro lado, existe también una deuda pública que está incidiendo de forma muy negativa en el sistema de dependencia, cual es la derivada de los sucesivos impagos por parte de la Administración de las cantidades adeudadas a entidades y asociaciones que gestionan algunos de los recursos del sistema de dependencia.*

*Estos impagos están provocando graves perjuicios a dichas asociaciones y creando situaciones que podrían llegar a provocar la desaparición de los propios recursos. Así, los reiterados retrasos de la Administración en el abono de ayudas previamente comprometidas con estas asociaciones obliga a las mismas a tener que recurrir al endeudamiento para poder afrontar los necesarios pagos ya sean de nóminas, seguros sociales o proveedores, deteriorándose así su situación económica hasta extremos tales que, en algunos casos, no han tenido mas remedio que proceder al despido del personal y al cierre de los recursos.*

*Esta Institución considera que debería aprobarse un plan especial de financiación que permitiese a la Administración autonómica afrontar el pago de las deudas acumuladas en el Sistema de Dependencia, tanto las derivadas del abono de los efectos retroactivos de las prestaciones económicas previstas en el artículo 18 de la Ley de Dependencia, como las relacionadas con la financiación de asociaciones prestadoras de algunos de los servicios que conforman la cartera de recursos del sistema de dependencia.*

*Estamos plenamente convencidos de que si realmente queremos garantizar la sostenibilidad futura del Sistema de la Dependencia, debemos apostar por su mantenimiento y su fortalecimiento, en ningún caso debemos permitir su paralización o su progresivo desmantelamiento.*

*Por ello, con las propuestas que ahora presentamos en forma de Sugerencias, pretendemos defender el sentido original de este Sistema, junto con sus objetivos y principios, y lo hacemos porque creemos que las necesidades a las que pretendía dar respuesta la Ley 39/2006 siguen estando perfectamente presentes en la sociedad actual y, lo que es más importante, estamos convencidos de que seguirán estando presentes, incluso en mayor medida que ahora, en cualquier futuro que podamos imaginar”.*

La respuesta al citado documento y a las propuestas formuladas en el mismo se ha recibido recientemente y, en un primer y apresurado análisis de la misma, nos complace decir que se anuncian novedades ciertamente esperanzadoras ya que se indica que “la previsión de presupuestos para el año 2014, nos va a permitir la sostenibilidad del SAAD y dotará de una mayor agilidad a la entrada de nuevas personas en el Sistema. En este sentido, se ha retomado la tramitación de los expedientes ya iniciados y se tramitarán nuevos expedientes”.

Esta respuesta parece dar confirmación a algo que ya veníamos observando en el último trimestre del año 2013, en el cual hemos comenzado a atisbar indicios de que la paralización del Sistema parece tocar a su fin. Unos indicios que esperamos se confirmen en toda su plenitud durante 2014 para bien de las muchas personas que han visto, con enorme sufrimiento, como sus derechos como dependientes y sus esperanzas de beneficiarse de las prestaciones del Sistema quedaban soslayados por la inoperancia del mismo.

Y es que han sido realmente duros los acontecimientos que en materia de dependencia se han vivido durante 2013, como se comprobará en los apartados siguientes donde vamos a exponer, únicamente los avatares más significativos de un sector que ya arrastraba problemas serios de años anteriores, ampliamente expuestos en nuestros Informe Anuales.

Examinaremos a continuación la casuística revelada en las quejas respecto del servicio de ayuda a domicilio (usuarios y entidades y personas prestadoras del servicio); del servicio de atención residencial; de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar; y de los pagos fraccionados de los atrasos por retroactividad de dicha prestación. Aspectos todos ellos, –además de los relacionados con la valoración de la dependencia y la revisión de grado–, sobre los que esta Defensoría ha ido emitiendo diversos pronunciamientos en forma de resolución, en lo que se incluye la formulación a la Administración del necesario **Recordatorio** de los deberes legales que le competen, a la vez que se le efectúa la **Recomendación** de dictar una resolución que, sin más dilación, ponga término al procedimiento de dependencia del afectado, (bien reconociendo su grado de dependencia o revisando el mismo, bien aprobando definitivamente su programa individual de atención y, en todo caso, dando plena efectividad al recurso correspondiente).

En dichas Resoluciones, hemos aludido al artículo 28.1 de la Ley 39/2006, conforme al cual el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema, -que se iniciará a instancia de la persona interesada-, se ajustará en su tramitación a las previsiones establecidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, con las especificidades que resulten de la propia Ley 39/2006, entre las que se encuentra la contenida en el apartado segundo de la Disposición Final Primera, que preceptúa que «el plazo máximo, entre la fecha de entrada de la solicitud y la de resolución de reconocimiento de la prestación de dependencia será de seis meses, independientemente de que la Administración Competente haya establecido un procedimiento diferenciado para el reconocimiento de la situación de dependencia y el de prestaciones».

Puesto que de la relación cronológica que consta en todos los expedientes que han sido objeto de Resolución, se deduce que se había superado en exceso el plazo máximo legal antedicho (seis meses), sin haberse satisfecho la pretensión mediante el reconocimiento del grado o la asignación del recurso de dependencia, esta Defensoría apreció que la demora administrativa vulneraba la normativa estatal y autonómica de aplicación, tanto por lo que se refiere a los principios rectores del funcionamiento de la Administración en general, como a los que inspiran la normativa reguladora de las personas en situación de dependencia en particular.

Resultan infringidas por la actuación administrativa expuesta las normas siguientes:

- El artículo 31 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, regulado en la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, que garantiza a todos, dentro del derecho a una buena administración, que sus asuntos se resolverán en un plazo razonable.

- En relación con la garantía anterior, el artículo 5.1.d) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, que consagra el principio de buena administración, que comprende el derecho de los ciudadanos a que sus asuntos sean resueltos en un plazo razonable.

- El artículo 42, en sus párrafos 2 y 3, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común, conforme al cual la resolución de los procedimientos deberá notificarse a los ciudadanos en el plazo máximo fijado en la normativa específica, que se computará, en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, desde la entrada de la misma en el registro administrativo.

- El plazo máximo de seis meses que debe mediar entre la fecha de entrada de la solicitud y la de resolución de reconocimiento de la prestación de dependencia, establecido en la Disposición Final Primera, apartado segundo, de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

- Los artículos 15.2 y 18.3 del Decreto 168/2007, de 12 de junio, por los que se regula, respectivamente, el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, así como el programa individual de atención, que fijan en tres meses, respectivamente, el plazo máximo para resolver las solicitudes de reconocimiento de la condición de dependiente, (computados a partir de la fecha de entrada de la solicitud en el registro de los Servicios Sociales Comunitarios del Ayuntamiento en el que resida el solicitante); y, asimismo, para la aprobación y notificación a la persona interesada o a sus representantes legales del programa individual de atención, (computado en este caso el plazo desde la fecha de recepción de la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia por los Servicios Sociales Comunitarios correspondientes -con salvedades, que no concurren en el caso presente-).

- El artículo 47 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común, finalmente, preceptúa que los plazos señalados en ésta y en las demás leyes obligan a las Autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos.

Todas las Resoluciones formuladas de conformidad con lo establecido en el artículo 29, apartado 1, de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre del Defensor del Pueblo Andaluz, están pendientes de respuesta por la Administración, manifestando la aceptación expresa de su contenido o aportando las razones que justifican la no aceptación.

Desde un punto de vista más cercano y personal, consideramos que es nuestro deber resaltar que en todas las entrevistas que hemos mantenido con las personas que se desarrollan profesionalmente en el sector de la dependencia (ayuda a domicilio y centros residenciales), hemos percibido de forma muy patente y satisfactoria, la dedicación y humanidad con que las mismas se han referido a los destinatarios finales del servicio y la encomiable profesionalidad con que las trabajadoras han demostrado que sus problemas

laborales de impago no empecen la calidad personal de la dedicación que prestan a los usuarios.

#### 2. 1. 1. Servicio de ayuda a domicilio.

Puesto que uno de los objetivos que declara la Ley 39/2006 en su artículo 13, es el de facilitar a las personas en situación de dependencia una existencia autónoma en su medio habitual, todo el tiempo que el afectado desee y sea posible, el servicio de ayuda a domicilio (complementado con el de teleasistencia) constituye un instrumento idóneo para la consecución del objetivo legal.

Conforma el servicio de ayuda a domicilio el conjunto de actuaciones llevadas a cabo en el domicilio de las personas en situación de dependencia con el fin de atender sus necesidades de la vida diaria, prestadas por entidades o empresas acreditadas para esta función, comprendiendo tanto servicios relacionados con la atención personal en la realización de las actividades de la vida diaria, como, en su caso, prestados conjuntamente con éstos (salvo excepciones), servicios relacionados con la atención de las necesidades domésticas o del hogar (artículo 23).

##### a. Usuarios.

Durante el año 2013, en línea con la afectación generalizada del Sistema de la Dependencia, también el servicio de ayuda a domicilio ha sufrido un menoscabo, al menos por lo que se refiere a la entrada de nuevos usuarios en el disfrute del mismo, así como en la pérdida del derecho reconocido producida como consecuencia del cambio de domicilio del afectado.

En el primero de los supuestos citados, efectivamente, la ausencia de reconocimiento de servicios y prestaciones del Sistema, ha motivado la comparecencia ante esta Defensoría de personas que denunciaban la demora y reclamaban el dictado de resolución reconociendo su programa individual de atención con efectividad del servicio de ayuda a domicilio.

Podemos citar a título ilustrativo, la **queja 13/2691**, en la que el hijo del afectado nos explicó que, si bien su madre tenía reconocida la dependencia por resolución del año 2011, se encontraba pendiente la aprobación de su programa individual de atención, consistente en servicio de ayuda a domicilio, cuya propuesta ya obraba además en poder de la Delegación Territorial correspondiente desde julio del año 2012.

Admitida a trámite esta queja, así como otras muchas de fondo análogo (**queja 12/3884**), fuimos solicitando informe a la Delegación Territorial correspondiente de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, que, en todos los casos, respondió reconociendo el retraso en la aprobación del plan individual de atención de la persona dependiente, que, en muchas ocasiones, acumulaba una demora superior a dos años, incluso en casos que afectaban a usuarios valorados como Gran Dependiente. Los informes tampoco ocultaron que la propuesta de PIA, por lo general, ya había tenido entrada hacia mucho tiempo en la respectiva Delegación Territorial, encontrándose la validación del expediente pendiente por causas diversas (acumulación de asuntos, falta de disponibilidad presupuestaria, emisión por el Ayuntamiento correspondiente del informe en el que conste la posibilidad de prestación del referido Servicio).

A la vista de todo ello y de conformidad con lo establecido en el artículo 29, apartado 1, de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre del Defensor del Pueblo Andaluz, se han



formulando Resoluciones en cada caso individual, como ya indicamos, comprensivas respectivamente de **Recordatorio** de los deberes legales anteriormente expuestos, así como de **Recomendación** del siguiente tenor literal:

*“Que sin más dilación que la estrictamente necesaria para la comprobación de que se mantienen las circunstancias que determinaron la propuesta de recurso formulada por los Servicios Sociales, se dicte resolución que ponga término al procedimiento de dependencia del afectado, aprobando definitivamente su programa individual de atención y dando plena efectividad al recurso correspondiente”.*

A la fecha de elaboración del presente informe, dicha Recomendación no ha obtenido respuesta de la Administración.

Por otra parte, las incidencias en el servicio de ayuda a domicilio han venido también provocadas por otra disfunción del sistema, consistente en demorar las revisiones del programa individual de atención que tiene lugar cuando el beneficiario cambia de domicilio de residencia, de tal modo que en estos casos, el simple traslado ha conllevado que el usuario quede privado del servicio que tenía reconocido *“sine die”*.

Ejemplo paradigmático se nos trasladó en la **queja 13/207** por el hijo de un matrimonio dependiente, que teniendo reconocido el servicio de ayuda a domicilio se vio en la necesidad de trasladarse a la casa de dicho hijo, por problemas de salud, situada en otra localidad a tan solo quince kilómetros de distancia.

El informe evacuado por la Delegación Territorial de la provincia de Jaén reconoce que el traslado de domicilio de los afectados, respectivamente, Gran Dependiente y Dependiente Severa, obliga a realizar la revisión del PIA, -aunque este se produzca entre localidades tan cercanas y constituya una variación tan leve de la situación de los interesados-, así como concluye lo siguiente:

*“En estos momentos, cierto es que esta revisión se encuentra paralizada temporalmente al igual que otros procedimientos relacionados con la dependencia en tanto en cuanto, el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia que se encuentra en la actualidad claramente afectado por la coyuntura de la crisis económica general que atravesamos con una importantísima disminución presupuestaria, pueda recuperarse, y mientras esto sucede seguiremos manifestando que desde la Junta de Andalucía se está tratando de salvar los obstáculos que producen los ajustes presupuestarios y continuar en la línea de garantizar en general los derechos de las personas en situación de dependencia”.*

La revisión de los afectados no ha tenido lugar en todo el año 2013, pendiendo desde octubre de 2012, sin que encontremos una causa que lo impida, ni la complejidad procedimental en un supuesto tan sencillo.

Idéntico problema de fondo se planteó en otras quejas como la **queja 13/5659**.

La privación a nuevos dependientes o a dependientes trasladados, de acceder al servicio de ayuda a domicilio, intentó ser mitigada, en cierto modo, a través del servicio establecido con carácter transitorio y provisional, por el Decreto-ley 7/2013, de 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía.

Sin embargo, no han sido pocos los usuarios que han comparecido para mostrar su disconformidad con un servicio perentorio, que no soluciona la necesidad de forma definitiva.

Así lo exponía el compareciente en la **queja 13/5886**, relatando la difícil situación en que se encuentran sus padres, que residen solos en su domicilio, a causa de la imposibilidad física que aqueja a su padre (en silla de ruedas) y la dedicación absoluta que ha de dispensarle su madre, a pesar de que ésta padece del corazón y ha sufrido varios derrames cerebrales.

El interesado destacaba que aunque se había promovido el reconocimiento de la dependencia de su padre, éste no se había producido y que aunque desde el verano de 2013 acudía una auxiliar a su domicilio una hora al día, para ayudar a su madre en las tareas que precisa levantar de la cama al dependiente, este servicio, prestado por la vía del Decreto-ley 7/2013, de 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía, tiene carácter transitorio y concluiría el próximo 31 de diciembre, por lo que reclamaba que se agilizará el procedimiento de su padre y se le reconociera e hiciera efectivo el derecho que legalmente le corresponde, en vez de proporcionarle un servicio de ayuda a domicilio en precario.

b. Entidades prestadoras del servicio.

Tampoco las entidades y trabajadores que prestan sus servicios en la ayuda a domicilio, se han visto ajenos a la crisis de la dependencia, sino que, junto a sus usuarios, han sufrido las penurias de la falta de recursos del Sistema.

No en vano, en el año 2013 han persistido las quejas, huelgas y denuncias públicas de quienes prestan sus servicios en el sector de la ayuda a domicilio, por impago de las aportaciones públicas de financiación y/o de los salarios a los auxiliares prestadores.

Esta Defensoría ha defendido en la **queja 13/2501** las bondades de los servicios de proximidad (servicio de ayuda a domicilio y centros de día, complementados con el de teleasistencia), que amén de estar en consonancia con el nuevo modelo familiar, son una fuente de creación de empleo que, a su vez, genera retornos económicos en el sistema capaces de contribuir de forma significativa a su financiación y sostenibilidad.

Consideramos que, específicamente, el SAD (servicio de ayuda a domicilio), presenta la virtualidad de haberse consolidado como el recurso por excelencia de la dependencia, ya que favorece uno de los principios inspiradores de la Ley (artículo 3.i), cual es el de la permanencia de la persona beneficiaria, siempre que sea posible, en su domicilio y en el entorno en el que desarrolla su vida, además de otros beneficios (flexibilidad en su contenido e intensidad, gestión cercana al ciudadano y promoción del empleo).

Por ello, quienes gestionan profesionalmente estos servicios expresan en las quejas que nos trasladan, de una forma nítida, la problemática que afecta a todas las empresas dedicadas a la prestación del SAD. Esta situación fue expuesta en toda su crudeza por la promotora de la **queja 13/1472**, que decía lo siguiente:

*“Nuestra empresa nació de la vocación de atender al dependiente en su domicilio y en su entorno familiar y social.*

*Desde el principio, nuestra filosofía fue la de crear empleo estable para las mujeres de nuestro entorno rural y ofrecer un servicio personalizado y de calidad.*

*Podemos decir con orgullo, que contamos con una plantilla con grandes valores humanos.*

*En 2011, la Ministra de Agricultura y Medio Rural nos entregó el “Premio a la Excelencia y a la Innovación para mujeres rurales”. Fue un gran reconocimiento de nuestra labor y del trabajo bien hecho.*

*En estos momentos estamos pasando una situación desesperada. A pesar de realizar y gestionar bien este servicio y de cumplir con todas las exigencias de la Ley, desde primavera de 2012 sufrimos un atraso en el pago por parte de todas las administraciones.*

*Ya no podemos hacer frente ni a las obligaciones con la Agencia Tributaria, ni con la Seguridad Social, ni siquiera a las nóminas de las trabajadoras...*

*Somos una empresa perfectamente viable, con pocos beneficios que siempre reinvertimos en formación y para mejorar la calidad del servicio...*

*No vamos a poder subsistir mucho tiempo más y ya no sabemos a dónde acudir porque las Administraciones no nos dan ninguna respuesta y culpabilizan siempre a la Administración del partido contrario.*

*Queremos luchar porque detrás de este nombre..., hay personas que necesitan este puesto de trabajo para seguir viviendo y para atender a sus familias.*

*En el medio rural, el empleo femenino siempre ha sido muy limitado, gracias a la Ley de Dependencia se han creado muchos puestos de trabajo como auxiliares de ayuda a domicilio, que han dado salida a muchísimas mujeres en sus municipios. Y por ende, ahora el sueldo de estas mujeres se ha convertido en el único ingreso familiar”.*

En la mayor parte de las ocasiones, han sido las auxiliares del servicio de ayuda a domicilio las que han comparecido ante esta Institución, acuciadas por un largo período de retrasos en el pago de sus salarios, cuando no de meses de impago.

En todas las quejas de esta índole, el problema subyacente ha venido provocado por la multiplicidad de agentes intervinientes (Junta de Andalucía, en su caso, Diputación, Ayuntamiento y empresa adjudicataria de la prestación del servicio), y la imposibilidad para las trabajadoras de conocer en qué nudo de dicha cadena se había producido el incumplimiento de transferencia del presupuesto destinado a sufragar el coste del servicio, que les parecía necesario para reclamar la solución oportuna.

En la **queja 13/3525**, las auxiliares del servicio de ayuda a domicilio nos dieron traslado del problema que tratamos. El informe emitido sobre el mismo por la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, en julio de 2013, da una idea de la estructura y compleja organización del servicio. Dijo dicho informe lo siguiente:

*“Siendo el servicio de ayuda a domicilio de titularidad pública, su organización es competencia de las Corporaciones Locales de Andalucía, de conformidad con el artículo 15 de la orden de 15 de noviembre de 2007, por la que se regula el Servicio de Ayuda a Domicilio en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Es por ello que la Corporación Local asume la prestación de dicho servicio en su correspondiente ámbito territorial, gestionándolo de forma directa o indirecta.*

*En el supuesto de personas que tengan reconocida la situación de dependencia y se les haya prescrito el servicio de ayuda a domicilio en la resolución aprobatoria del Programa Individual de Atención, de conformidad con el artículo 22 de la Orden de 15 de noviembre de 2007, el servicio se financiará con las aportaciones de la Administración General del Estado y de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como con la aportación de la persona destinataria del servicio. En base a ese artículo la Consejería de Salud y Bienestar Social suscribió convenios de colaboración con los Ayuntamientos de municipios con población superior a veinte mil habitantes y con las Diputaciones Provinciales. Mediante estos convenios, las Corporaciones Locales se comprometen a la prestación del servicio y la citada Consejería a realizar las transferencias correspondientes a la aportación de la Comunidad Autónoma de Andalucía, con cargo a la disponibilidad presupuestaria de cada ejercicio, de acuerdo con un sistema de entregas a cuenta en períodos semestrales y su posterior regularización.*

*El servicio de ayuda a domicilio se financia pues, a través de un sistema que vincula a la Administración de la Junta de Andalucía con la Administración Local... con independencia de la relación jurídica que vincule a esta última con la entidad a través de la cual gestione el servicio.*

*Desde que se puso en marcha el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Andalucía ha sido propósito de esta Administración efectuar con regularidad las transferencias correspondientes a la aportación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en la financiación del Servicio de Ayuda a Domicilio, para su prestación en el ámbito de cada Corporación Local, de acuerdo con lo previsto en los correspondientes convenios de colaboración. No obstante, los objetivos de déficit planteados por el Estado a las Comunidades Autónomas..., han supuesto la demora de determinados pagos fraccionados a las correspondientes Corporaciones Locales, que irá solventándose en los próximos meses, en cuanto las disponibilidades presupuestarias lo vayan permitiendo”.*

En la mayoría de las ocasiones, la llamada de atención de los afectados y la intervención de esta Institución ha provocado el movimiento del entramado y la liberación de algunos de los fondos pendientes de pago, lo que ha posibilitado que se reanude su funcionamiento, siquiera sea de forma renqueante del servicio, dando por terminadas nuestras actuaciones por encontrarse el asunto en vías de solución.

#### c. Caso especial del servicio de ayuda a domicilio en Jaén.

Las demoras en los pagos a las que aludía la Administración en el anterior informe de julio de 2013, como un problema que irá solventándose en los próximos meses, en cuanto así lo permitieran las disponibilidades presupuestarias, constituyeron, al parecer,

el telón de fondo que propició un importante incidente en el servicio de ayuda a domicilio de la ciudad de Jaén, motivando que esta Defensoría incoase de oficio la **queja 13/6475**.

El incidente se hizo público cuando el Alcalde del Ayuntamiento de Jaén anunció el 12 de noviembre de 2013, la intención del Consistorio de cesar en la prestación del servicio de ayuda a domicilio reconocido a las personas dependientes con residencia en dicha ciudad, con efecto del 4 de diciembre del año en curso.

De este modo, la Alcaldía denunciaba el convenio suscrito al efecto con la Junta de Andalucía, con fundamento en el impago del Servicio por parte de dicha Administración y la consecuente imposibilidad para el Consistorio de prestarlo, (directa o indirectamente), sin los medios económicos imprescindibles para su adecuada gestión. Añadiendo que acudiría a los órganos judiciales, si a partir del 3 de diciembre la Junta no procedía a asumir el servicio.

El Ayuntamiento gestionaba de forma indirecta el referido servicio, cuya directa prestación realiza una empresa externa.

Por su parte, la Consejera de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía, reaccionó manifestando que las Corporaciones Locales son las competentes para la prestación del servicio de ayuda a domicilio de la Dependencia, como competentes asimismo en materia de servicios sociales comunitarios, siendo la ayuda a domicilio una prestación básica de estos servicios; aunque reconociendo que dichas entidades locales tienen razón cuando afirman que la Junta de Andalucía se retrasa en los pagos. En todo caso, afirmó la máxima responsable autonómica que el Servicio quedaría garantizado y si bien no concretó en qué forma y por qué medios, destacó que el Consistorio viene legalmente obligado a ello.

Conocido lo expuesto, el titular de esta Defensoría ofreció su mediación y la realización de las gestiones oportunas con los responsables de las distintas Administraciones implicadas en la controversia, en la voluntad de acercar las posturas y, con independencia de las cuestiones competenciales y económicas interadministrativas, con la finalidad de velar por que, en todo caso, se garanticen y preserven los derechos de los dependientes usuarios del servicio de ayuda a domicilio.

Al tiempo de elaborar el presente informe, el conflicto ha llegado a la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, adoptándose medidas cautelares para garantizar la continuidad del servicio, entretanto se resuelve sobre la Administración obligada a asumirlo, como competente.

## 2. 1. 2. Servicio de atención residencial.

### a. Dependientes.

El servicio de atención residencial tiene una relevancia muy destacada entre los recursos que la Ley 39/2006 ofrece a los dependientes, fundamentalmente cuando el beneficiario es una persona mayor sin capacidad de autovalimiento.

Durante el año 2013 se ha producido una situación insólita en relación con este servicio, consistente en que mientras numerosos dependientes reconocidos, cuya propuesta de PIA incluía el derecho de acceso a este tipo de Centros, permanecían a la espera de una resolución que les otorgase plaza en un centro, las Residencias (públicas y concertadas) presentaban un buen número de plazas vacantes.

En la mayor parte de los casos, los comparecientes denunciaban que durante el prolongado retraso en el reconocimiento del servicio, el dependiente había empeorado y la familia se había visto abocada a ingresarlo en una Residencia, ocupando plaza privada cuyo coste no podrían asumir mucho más tiempo, dado que nunca previeron que el expediente pendiera durante años.

No menos frecuentes fueron las ocasiones en que, si bien el dependiente tenía reconocido algún recurso del Sistema (esencialmente una Unidad de Estancia Diurna, el servicio de ayuda a domicilio o incluso la prestación económica para cuidados en el entorno familiar), el deterioro de su estado motivaba la petición de revisión del PIA y una nueva propuesta de acceso a un servicio de atención residencial, que nunca obtenía respuesta. Ocurriendo incluso que por ser inaplazable el ingreso, el dependiente perdía el recurso reconocido (al no poder seguir haciendo uso de él) y quedaba sin ningún otro.

La misma suerte corrieron los usuarios que precisaron la revisión del PIA por traslado de Comunidad Autónoma.

La **queja 13/4743**, **queja 13/3714**, **queja 13/1870**, **queja 13/1405**, **queja 12/6477** y **queja 13/4499**, entre otras, han dado lugar al dictado de Resoluciones en las que se insta a la Administración a reconocer al dependiente el recurso residencial propuesto y a dar efectividad al mismo.

En quejas como la **queja 13/1870**, encontramos situaciones como la de la compareciente, con 76 años de edad, viuda y con cargas familiares, que hasta agosto de 2012 atendía a su hermano soltero, de 66 años, a quien hubo de ingresar en una residencia de mayores cuando éste sufrió un infarto cerebral que le provocó hemiparesia izquierda y le dejó como gran dependiente. Exponiendo, en suma, que a pesar de la urgencia que concurría en la situación del dependiente, no se aprobaba su derecho a la plaza residencial que tanto precisaba, porque sus recursos económicos ya no eran suficientes para seguir permaneciendo en el centro en que se encontraba.

También en estos casos, la Administración arguyó razones presupuestarias que ralentizaban el reconocimiento, lastrando las posibilidades económicas, laborales, familiares y, en suma, personales, de familiares obligados a entregarse sin respiro, al cuidado de un mayor precisado de atención constante. Así lo exponía en la respuesta dada en la citada **queja 13/1870** y en las restantes análogas:

*“El principal motivo de la ralentización de nuestros procedimientos radica en las dificultades presupuestarias que plantean los problemas de financiación, por lo que los expedientes en curso se tramitan al mejor ritmo posible dentro del marco presupuestario en que nos encontramos, priorizando en todo caso las situaciones de mayor vulnerabilidad y justicia social desde la perspectiva de la dependencia”.*

Precisamente justicia social nos pedían usuarios como el de la **queja 13/4481**, en la que la gran dependiente había fallecido sin que se llegara a aprobar la propuesta de PIA recibida en la Delegación Territorial en mayo de 2012, datando la solicitud de reconocimiento de la dependencia del año 2012.

#### b. Centros concertados.

Desde la perspectiva de las empresas y entidades titulares de Centros concertados, la mayoría de las cuales nacieron al abrigo de las favorables expectativas de la

Ley 39/2006, e incluso en ocasiones motivadas por promesas administrativas de concierto, la situación ha ido en consonancia con la suerte de los usuarios con derecho insatisfecho.

La falta de acceso de nuevos usuarios, unida a los sucesivos impagos por parte de la Administración de las cantidades adeudadas a estas entidades y asociaciones gestoras de algunos de los recursos del sistema de dependencia, han provocado graves perjuicios a las mismas y creado situaciones que podrían llegar a provocar la desaparición de los propios recursos.

Así, los reiterados retrasos de la Administración en el abono de ayudas previamente comprometidas con estas asociaciones obliga a las mismas a tener que recurrir al endeudamiento para poder afrontar los necesarios pagos ya sean de nóminas, seguros sociales o proveedores, deteriorándose así su situación económica hasta extremos tales que en algunos casos no han tenido mas remedio que proceder al despido del personal y al cierre de los recursos.

Comparecía en este sentido un trabajador de una Residencia para personas mayores en la **queja 13/2920**, señalando que existía demora en el pago por la Junta de Andalucía de las plazas concertadas, haciendo con ello imposible hacer frente a los pagos ordinarios, especialmente nóminas y seguridad social de los empleados.

La Administración respondió reconociendo los retrasos en las liquidaciones, que, no obstante, a fecha del informe, se habían regularizado prácticamente.

En otros informes, como el de la **queja 13/2949**, la Administración alude al significativo esfuerzo realizado para atender con la mayor celeridad posible los pagos correspondientes a los servicios realizados, a pesar de las dificultades *“derivadas de las restricciones presupuestarias impuestas por el Gobierno de la Nación a las prestaciones relacionadas con la dependencia”*.

También en este ámbito, hemos recibido quejas de los trabajadores de los centros residenciales concertados, denunciando el impago de sus salarios, como consecuencia en cadena de la problemática expuesta, como conocimos en expedientes como el de la **queja 13/1160**, que, sin embargo, se desarrollaba en el ámbito de las relaciones jurídico privadas entre el empresario y sus trabajadores.

En lo sucesivo, quedan pendientes decisiones administrativas de calado, como la que se refiere al pago de plazas reservadas en los centros concertados y el modelo que, en el actual contexto, permitirá el mantenimiento de un servicio imprescindible para una población cada vez más envejecida.

### 2. 1. 3. Prestación económica para cuidados en el entorno familiar.

El reconocimiento de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, mediante la aprobación del PIA correspondiente, ha sido la cuestión que mayores dificultades ha propiciado en el año 2013, ocasionando un importante número de quejas.

Si bien existen casos en los que dicha prestación constituye de forma indudable el recurso más adecuado o idóneo para el dependiente (caso de los menores de edad dependientes y de los discapacitados), lo cierto es que, en los últimos tiempos, dicha prestación se había venido generalizando, recurriendo a la misma de forma abusiva, con independencia de las necesidades reales del favorecido por la misma. Y ello a pesar de que la Ley 39/2006 la concibe como una prestación de carácter excepcional (artículo 14.4).

Como ya pusimos de relieve en la Resolución dictada en la **queja 13/2501**, promovida de oficio, -y han subrayado asimismo especialistas en el Sistema de la Dependencia-, las razones de este fenómeno han sido doblemente interesadas.

Por una parte, su menor coste para la Administración. Y, por otro lado, la comprensible concepción de esta exigua prestación, por tantas familias abrumadas por la crisis, como uno de los pocos, -si no el único-, recurso con que mitigar su delicada situación económica.

En el año 2013, sin embargo, mientras persistía -por razones obvias-, el interés de los dependientes en obtener su reconocimiento, la Administración, en cambio, se enfrentaba a la imposibilidad material de asumir el reconocimiento de nuevas prestaciones económicas, por carencia de presupuesto que así se lo permitiera.

Basta citar casos como el de la **queja 13/1411**, cuya promotora, madre de un menor de edad Gran Dependiente, nos traslada la demora en la aprobación de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar propuesta a su favor, y concluye diciendo:

*“SOLICITO: de esa Institución, me ayude a buscar una solución a mi situación, ya que cada vez se agrava más al encontrarnos mi marido y yo en paro y acabársele a él la prestación en el mes de abril. Con lo cual mi hijo se quedaría totalmente desamparado, ya que ello implicaría no poder hacer frente a nuestras deudas, entre ellas la hipoteca de nuestra vivienda, ni poder proporcionarle el bienestar que necesita nuestro hijo, ni ayudarle para que avance, dentro de sus limitadas posibilidades dada su enfermedad”.*

O el de la **queja 12/2047**:

*“Necesito con urgencia ese dinero, se acerca mi orden de desalojo, en casa no tengo ningún tipo de ingresos, no puedo trabajar y no sé cómo voy a tirar”.*

Por lo que a la Administración se refiere, podemos reproducir los argumentos ofrecidos por la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía en la **queja 13/3968**:

*“Debemos insistir en las modificaciones normativas que desde el Estado se han venido produciendo desde la publicación del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, que han supuesto una merma en el presupuesto de dependencia en todas las Comunidades Autónomas. En Andalucía, se ha producido la ralentización en la resolución de los procedimientos de reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.*

*Todo ello además ha provocado una importante dificultad en la resolución de nuevos expedientes de reconocimiento de situación de dependencia que originen un mayor gasto no presupuestado, de tal forma que la situación coyuntural actual nos permite resolver y aprobar fundamentalmente los Programas Individuales de Atención de personas en situación de dependencia cuya situación requiere de una actuación prioritaria”.*

Esta Defensoría, sin embargo, ha sido testigo de demoras como la producida en la **queja 13/1881**, en la que la propuesta de PIA se encontraba pendiente de aprobación



desde hacía al menos dos años (desde el 26 de octubre de 2011 en la queja referida). Por lo que, en la misma línea expresada en el apartado del servicio de ayuda a domicilio, y cualquiera que sea la coyuntura económica, se ha visto en la necesidad de comenzar a dictar las pertinentes Resoluciones. Entre otras, en la **queja 13/2757, queja 13/1881, queja 13/1411, queja 13/3968, queja 12/2722, queja 13/1315, queja 13/2217, queja 13/2315, queja 13/1869, queja 13/3403, queja 13/4943, queja 13/1649, queja 13/5006, queja 13/2385, queja 13/3544, queja 11/5796, queja 13/2435, queja 13/3173, queja 13/3267, queja 13/2431, queja 13/3736, queja 13/3402, queja 13/3315, queja 13/2462, queja 13/2760, queja 12/6739, queja 13/958, queja 13/1314 y, queja 13/1231**, haciendo idéntico **Recordatorio** de deberes legales a la Administración y dirigiendo a la misma la siguiente **Recomendación**:

*“Que sin mas dilación que la estrictamente necesaria para la comprobación de que se mantienen las circunstancias que determinaron la propuesta de recurso formulada por los Servicios Sociales, se dicte resolución que ponga término al procedimiento de dependencia del afectado, aprobando definitivamente su programa individual de atención y dando plena efectividad al recurso correspondiente”.*

Aguardamos la expresa aceptación de todas y cada una de las Resoluciones dictadas y confiamos en que en breve se harán efectivos los recursos correspondientes.

#### 2. 1. 4. Pagos fraccionados.

Desde que el 25 de mayo de 2010 entrara en vigor la reforma operada por la Disposición Adicional Sexta del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, en materia de aplazamiento y periodificación del abono de los efectos retroactivos de las prestaciones económicas previstas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, los dependientes a quienes se reconociera el derecho a la referida prestación económica para cuidados en el entorno familiar, quedaron afectados por una nueva demora en la percepción de las cuantías devengadas por la retroactividad del reconocimiento, que, en aquel momento, se producía desde la fecha de la solicitud hasta la de la resolución de aprobación de la prestación.

Si bien inicialmente el Real Decreto-ley 8/2010, dispuso que las cuantías que se adeuden en concepto de efectos retroactivos de las prestaciones económicas, independientemente de la fecha de la solicitud, podrán ser aplazadas y su pago periodificado en pagos anuales de igual cuantía en un plazo máximo de cinco años, posteriormente, la Disposición final Primera del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, introdujo una modificación en la Disposición Adicional Sexta del Real decreto-ley 8/2010, dirigida a posibilitar que, desde el 15 de julio de 2012, el aplazamiento en el pago de la deuda alcanzara hasta ocho anualidades.

Dispone actualmente la referida Disposición Adicional Sexta del Real Decreto-ley 8/2010, lo siguiente:

*«Disposición adicional sexta. Aplazamiento y periodificación del abono de los efectos retroactivos de las prestaciones económicas previstas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre.*

Las cuantías en concepto de efectos retroactivos de las prestaciones económicas previstas en el artículo 18 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de

Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, para los casos en que los mismos se hayan generado desde la fecha de la solicitud, podrán ser aplazadas y su abono periodificado en pagos anuales de igual cuantía, en un plazo máximo de ocho años desde la fecha de la resolución firme de reconocimiento expreso de la prestación, si así se acuerda por las administraciones competentes. El aplazamiento deberá ser notificado a la persona beneficiaria de la prestación y a la Administración General del Estado a los efectos de que por ésta se regularice su pago a la comunidad autónoma en lo que respecta al nivel mínimo.»

Esta modificación, por tanto, supuso que el pago a los beneficiarios, del importe total de la suma devengada por el reconocimiento retroactivo de la prestación económica, dejara de ser liquidado por la Administración en un pago único, realizado al tiempo de aprobarse el PIA y la prestación mensual correspondiente, sino que, en lo sucesivo, podría ser aplazado por decisión facultativa de la Administración Autonómica, periodificándose su abono en el máximo de pagos anuales de igual cuantía anteriormente referidos, computados desde la fecha de la resolución firme de reconocimiento expreso de la prestación.

La Administración Autonómica andaluza, en consecuencia, se acogió a esta facultad, fijando el vencimiento de cada anualidad de los pagos fraccionados, de forma común para todos los beneficiarios, en el mes de marzo de cada año, siendo el primer pago en marzo de 2011.

Si bien no se detectaron incidencias en el vencimiento de marzo de 2011, sin embargo, en el mes de marzo de 2012, afloró el primer indicio importante del estancamiento que durante 2013 ha sufrido la dependencia en Andalucía, al producirse el impago del pago fraccionado de dicha anualidad.

Como es usual, esta Defensoría conoció el surgimiento de esta problemática, a través de los escritos de los ciudadanos que acudían a nosotros dándonos traslado de la misma.

Algunas de las quejas recibidas, se pronunciaban en el mismo sentido en que lo hizo la promotora de la **queja 12/2326**:

*“Soy cuidadora de mi madre, desde el año pasado está cobrando la ayuda de la ley de la dependencia, recibimos la carta que los atrasos se nos abonarían en un pago al año durante los cinco seguidos, siendo el primer pago en marzo del presente año. En varias ocasiones nos dirigimos a la Junta para preguntar qué ocurre con dicho ingreso, y ya suena a burla, en marzo nos dijeron que tenían todo el mes para hacerlo, que fuéramos en abril, en abril, que es a mes vencido, cosa que no entiendo, porque dicho pago lo esperamos desde el año pasado... y llegamos a mayo y ahora un pequeño contratiempo surgido, pero en breve estará el ingreso. ¿Tengo que esperar a que llegue junio también?... Quiero que ese dinero sea ya un hecho, pues ya veo bastante injusto que me impongan pagarlo en cinco años”.*

O en el del interesado en la **queja 12/2340**:

*“Soy cuidador por ley de dependencia. Desde el 2011 me deben los atrasos... Dijeron que pagarían en cinco años todos los meses de marzo... Estamos a mes de mayo y no he recibido nada, he llamado a todos lados... no saben qué contestar, he ido a personarme allí y siguen sin saber qué decir y así*

*ya dos meses, muchas veces no te cogen el teléfono, y cuando dices para qué es algunas veces te cortan el teléfono, es una indignación, pues ese dinero ya lo he gastado yo en adaptar un poco la casa para mi madre”.*

También la promotora de la **queja 12/2397**, se refería a que en la Delegación Territorial le habían informado que el impago se había producido porque la Tesorería General de la Seguridad Social había retenido el dinero de los atrasos, siendo así que al acudir a la Tesorería se le comunicó que dicho organismo nada tenía que ver con una cuestión competencia de la Junta de Andalucía, solicitando nuestra intervención para saber qué estaba pasando. Y la interesada en la **queja 12/2342** explicaba la desorientación que los afectados tenían en cuanto a la causa del impago, señalando la injusticia que supone que cada día se les diga una cosa distinta y se les facilite una fecha de cobro que nunca se produce, sin consideración a todas aquellas personas que se ocupan de cuidar y mimar a sus mayores, sin poder trabajar.

La misma consideración, en la **queja 12/2336**, hacía el compareciente, que denunciaba el impago del vencimiento anual y afirmaba: *“Dejé mi vida y mi trabajo para cuidar a mi madre enferma, anciana y en el duelo de la pérdida de un hijo. Yo cumplo 24 horas al día y 7 días a la semana. Creo que la Administración, en lo referente a la ley de dependencia debía tener más seriedad con los dependientes y sus cuidadores”.*

La promotora de la **queja 12/2345**, aludía asimismo a las necesidades de la dependiente, menor de edad, que quedaban sin respuesta por la falta de cobro:

*“Mi hija tiene la máxima dependencia. Me deben las nóminas de tres años. Tenía el compromiso de la Junta de Andalucía de pagarla en cinco pagos, durante cinco años, cada mes de marzo. Estamos ya en mayo y la parte correspondiente de las nóminas adeudadas no llega. Ese dinero es importante para pagar la medicación necesaria de mi hija y adaptar mi casa a sus necesidades. Por favor, le ruego que me ayude, mi hija ya está muy enferma y sus necesidades van en aumento, y con ellas, mis problemas”.*

También lo hacía la interesada en la **queja 12/2380**:

*“Llevo más de dos meses esperando que nos paguen los atrasos de la dependencia, desde marzo que nos dijeron han dado ya tres fechas de pago falsas y nada de nada. Ahora dicen que no se sabe cuándo. Por favor, espero que se solucione el problema, están jugando con nuestro dinero y en mi caso es el dinero de mi hijo de 4 años, el que tiene varios diagnósticos: cardiopatía, lesiones cerebrales, autismo, retraso psicomotor... dentro de una semana se vuelve a operar en Sevilla, ya es la tercera operación y dependemos solo del dinero de la dependencia, ya que yo no puedo trabajar, ninguna empresa me quiere trabajando teniendo que pedir tantos días para llevar a mi hijo a sus médicos y el estar en Sevilla me supone muchos gastos, sobre todo los días que mi hijo esté en la UCI. Le cuento todo esto para que sepa la falta que me hace ese dinero”.*

Y la promotora de la **queja 13/420**, que afirmaba que cada vez que solicitaba información sobre el impago, recibía respuestas evasivas.

Otros usuarios, en cambio, parecían haber sido informados de la realidad de la situación, como nos decía la promotora de la **queja 12/2013**:

*“Buenos días. El motivo por el que formulo esta queja es por los pagos aplazados de la ley de la dependencia. He recibido el primer pago el año pasado, 12 de abril de 2011 y este año no lo he recibido hasta la fecha. Nos ha comunicado la trabajadora social que no se está pagando a nadie y no se sabe cuándo lo harán”.*

A los primeros escritos aislados, siguieron tal cantidad de quejas reiterando la misma cuestión, que se hizo necesario intervenir de oficio, mediante la incoación de la **queja 12/1848**, cuya finalidad inicial fue la de conocer el número de personas beneficiarias de la prestación económica referida con respecto a las que se acordó el pago fraccionado de los atrasos, las fechas de vencimiento de los plazos anuales, el momento en que tuvo lugar el abono del plazo correspondiente al ejercicio 2011, y, en su caso, el de 2012, si hubiera existido algún abono, así como la concreción de las personas beneficiarias que estaban pendientes de la liquidación de 2012.

El informe recibido de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, indicó:

*“La situación derivada de la actual crisis económica, y la subsiguiente dificultad de tesorería que se derivan de los objetivos de déficit planteados por el Estado a las Comunidades Autónomas, no han permitido hasta la fecha afrontar el pago de atrasos correspondientes a marzo de 2012. Esta situación presupuestaria y tesorera se agrava con la decisión anunciada por el Estado, e incorporada al borrador de Presupuestos Generales del Estado, de suprimir el nivel acordado de financiación...”*

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

A la vista de lo expuesto, esta Defensoría, con la finalidad de poder proporcionar la mayor información posible a los afectados que ya habían comparecido ante esta Institución, así como a los que seguían haciéndolo por la misma causa, determinó requerir un informe complementario a la entonces Consejería de Salud y Bienestar Social, destinado a conocer cuáles eran las previsiones respecto del calendario de pago; pidiendo que se concretasen los momentos temporales aproximados en los que las medidas de reequilibrio financiero adoptadas permitirían hacer efectivas las cantidades adeudadas; e inquiriendo acerca de la forma en la que se procedería para hacer frente al pago de las siguientes anualidades.

La Consejera de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, evacuó su informe el 2 de abril de 2013, cuando ya era una certeza que se había producido un nuevo incumplimiento, al no haberse abonado la nueva anualidad prevista para marzo de 2013, del siguiente tenor literal:

*“El compromiso de la Consejería de Salud y Bienestar Social es continuar avanzando en el desarrollo del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Andalucía, a pesar de las dificultades económicas generadas por las reformas emprendidas desde el Gobierno de la Nación.*

*La situación se ha agravado con la publicación del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria*

*y de fomento de la competitividad, así como de la Resolución de 13 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial para la Mejora del Sistema para la Autonomía y Atención a las personas en situación de dependencia.*

*Con la entrada en vigor de dicha normativa se reduce la aportación del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía al denominado nivel mínimo de financiación del Sistema...*

*Es evidente que provocada por esta situación se deriva la dificultad de afrontar el pago de los atrasos correspondientes al mes de marzo de 2012. La prioridad por tanto en estos momentos para la Consejería es poder retomar el calendario de tesorería que permita hacer efectivos los pagos pendientes a estos efectos y además garantizar que todas las personas beneficiarias, no solo de prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar sino de cualquier prestación de atención a la dependencia, la perciban en los términos en los que le ha sido reconocida en tiempo y forma, y con este objetivo estamos trabajando para acomparar en el tiempo las obligaciones contraídas”.*

Entretanto, como avanzábamos, la multiplicación de las quejas procedentes de usuarios que en el año 2013 seguían denunciando el impago del pago fraccionado ya no solo de 2012 (entre otras muchas, **queja 13/376, queja 13/420, queja 13/576, queja 13/750, queja 13/769, queja 13/799, queja 13/937, queja 13/961, queja 13/1228 y queja 13/531**), sino también el del vencimiento de marzo de 2013 (por mencionar una pequeña parte de las recibidas, **queja 13/1579, queja 13/1585, queja 13/1868, queja 13/2053, queja 13/2135, queja 13/2641, queja 13/2654, queja 13/2682, queja 13/2759 y queja 13/2815**), unido a la situación global de paralización del Sistema de la Dependencia de que nos hacían partícipes los dependientes o sus familiares, así como empleados y empresarios del sector de la dependencia, -quienes referían que no existían valoraciones dirigidas al reconocimiento o a la revisión del grado, y que no se asignaban nuevas prestaciones o servicios aprobando el PIA correspondiente, existiendo incluso numerosas plazas concertadas vacantes en centros residenciales-, llevaron a esta Defensoría a incoar de oficio la queja 13/2501, a la que ya aludimos al comienzo, en la que se sugirió a la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, en relación con las deudas acumuladas por el sistema de dependencia, que arbitrara un mecanismo de pago para hacer frente a las mismas.

El documento elaborado, de 15 de abril de 2013, partía de la constatación de que el Sistema Andaluz de la Dependencia arrastraba una importante deuda derivada fundamentalmente de los retrasos acumulados en el abono de los efectos retroactivos de las prestaciones económicas previstas en el artículo 18 de la Ley, cuyo montante va incrementándose conforme se incorporan nuevos incumplimientos de los plazos anuales de pago previstos inicialmente. Y así se decía en el mismo que:

*“Esta deuda viene generando un elevado grado de indignación entre las personas beneficiarias y sus familiares, al defraudar expectativas de derecho ya adquiridas y frustrar previsiones y proyectos que en muchos casos ya estaban comprometidos. Tal es el caso de aquellas personas dependientes que han asumido gastos relacionados con su propia asistencia en la convicción de que podrían sufragar los mismos con las cantidades que debían percibir en concepto de pagos retroactivos y se ven ahora abocados a situaciones de impago ante el incumplimiento por la Administración de sus compromisos de pago en los plazos acordados.*

*Se trata de una deuda no cuantificada actualmente, aunque perfectamente calculable toda vez que las últimas reformas del sistema han fijado como fecha de caducidad para el reconocimiento del derecho a la retroactividad la de julio de 2012”.*

Tras lo cual, la Sugerencia contenida en el documento añadía:

*“Esta Institución considera que debería aprobarse un plan especial de financiación que permitiese a la Administración autonómica afrontar el pago de las deudas acumuladas en el sistema de dependencia, tanto las derivadas del abono de los efectos retroactivos de las prestaciones económicas previstas en el artículo 18 de la Ley de Dependencia, como las relacionadas con la financiación de asociaciones prestadoras de algunos de los servicios que conforman la cartera de recursos del sistema de dependencia”.*

Durante los meses posteriores, esta Defensoría no obtuvo una respuesta formal y escrita a la Sugerencia mencionada. Sin embargo, en el mes de septiembre de 2013 pudimos comprobar que, en consonancia con la propuesta que le habíamos efectuado, la Administración autonómica competente había solicitado al Gobierno central la inclusión de los pagos fraccionados vencidos pendientes, correspondientes a la anualidad de 2012, en el denominado Plan de Pago a Proveedores.

Aún cuando este mecanismo de financiación resultó inicialmente dudoso y se puso en marcha por nuestra Comunidad tras una serie de actuaciones precipitadas y a contrarreloj (firma de un documento de reconocimiento de persistencia de la deuda por los beneficiarios), finalmente el Gobierno central admitió la viabilidad de la petición Autonómica, anunciándose que en la segunda quincena del mes de noviembre de 2103 comenzarían los abonos consiguientes.

A la vista de esta nueva circunstancia y con el fin de confirmar la veracidad de estas informaciones, esta Defensoría acometió la laboriosa tarea de remitir un escrito informativo a todos y cada uno de los interesados que habían presentado queja ante esta Institución, preguntándoles si le había sido abonado o no el vencimiento correspondiente a marzo de 2012.

Igualmente, como fruto de los contactos mantenidos con la Administración por el titular de esta Defensoría, en noviembre de 2013 se produjo una reunión en la sede de la Institución, con el Director de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, que confirmó la voluntad de proceder a la liquidación de la deuda pendiente en concepto de pagos fraccionados.

Las respuestas que nos fueron remitiendo los promotores de las quejas, desvelaron lo siguiente:

a.- Por una parte, que, en la mayor parte de los casos, el vencimiento de 2012 había sido pagado por la Administración.

b.- Un minoritario conjunto de beneficiarios, sin embargo, nos trasladó su malestar por haber sido excluidos de este pago general y masivo, bien desconociendo la causa, bien aludiendo a razones justificativas diversas que no admitían.

c.- Finalmente, todos los afectados, hubieran o no cobrado la suma de 2012, además de agradecer sinceramente las gestiones efectuadas por esta Defensoría, nos

preguntaban sobre la suerte que correría el percibo del vencimiento ya devengado del pago fraccionado de 2013 y nos pedían que no diésemos por cerradas sus quejas a estos efectos.

A la vista del antedicho resultado, iniciamos de oficio la **queja 13/6403**, dirigida a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, a través de la cual pusimos en su conocimiento que desde esta Institución habíamos dado traslado de la materialización de los pagos a los destinatarios finales que comparecieron en queja, con la finalidad de conocer si su pretensión había sido satisfecha, obteniendo una respuesta negativa en un grupo de casos.

Conscientes de que el elevado número de personas implicadas en el proceso de pago, habría provocado algunas incidencias que no sería difícil solventar una vez detectadas, remitimos a la Agencia Andaluza de Servicios Sociales y Dependencia, los listados de aquellas personas dependientes que, por una u otra motivación, no habían sido incluidas en el plan de pago a proveedores, extraído tanto de la relación aportada por la Plataforma de afectados por el impago de atrasos de la Ley de Dependencia, como de nuestras quejas. Con el compromiso de la Administración de subsanar los errores sin dilación.

Esta Defensoría, por tanto, valora muy positivamente la iniciativa de la Administración autonómica, dirigida a liquidar la deuda de la anualidad vencida en 2012, no solo porque satisface los intereses frustrados de un gran número de dependientes afectados por el impago (al menos 20.000), sino porque, desde nuestra perspectiva, esta respuesta administrativa pone los cimientos para el resurgimiento paulatino del Sistema.

Hemos de destacar que en la dilatada experiencia de nuestra actuación diaria, en esta Defensoría hemos adquirido conciencia de la importancia que la información y la transparencia representan para el ciudadano, máxime cuando su interés y preocupación por conocer está directamente vinculado a un procedimiento administrativo de ámbito social, como es el de la dependencia y afecta por ello a intereses muy sensibles, por estar directamente vinculados con necesidades vitales esenciales.

En muchas ocasiones para el ciudadano es tan importante saber qué puede esperar, como obtener lo que espera y, en todo caso, es fundamental conocer cuándo puede esperarlo, cuál es el problema que obsta a su consecución y ser partícipe del devenir de un expediente en el que se tramita el reconocimiento de su derecho.

Como corolario a todo este trabajo de fondo, al tiempo de elaboración de este Informe Anual, hemos recibido el informe de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, en respuesta al documento de la **queja 13/2501**, en el que, por lo que a la cuestión que tratamos se refiere, se afirma:

*“A pesar de la insuficiente disponibilidad presupuestaria y de las dificultades de tesorería con que nos encontramos y que han posibilitado un retraso considerable respecto a las deudas pendientes, se ha optado, con el fin de paliar dicha situación, por acudir a otros mecanismos de pagos como son los anticipos de tesorería recibidos a través del Fondo de Liquidez Autonómico y del Plan de Pago a Proveedores. Ello nos ha permitido liquidar las cuantías pendientes de pago correspondientes a los efectos retroactivos de la PECEF del año 2012...”*

Más esperanzador ha sido el compromiso asumido por la Administración Autonómica para saldar igualmente la deuda de las cuantías devengadas en la anualidad de 2013, que comenzó avanzando en el informe antedicho, al expresar que se estudiaría *“la posibilidad de acogerse a cualquier medida alternativa que permita proceder también al pago de las correspondientes al año 2013”*, y ha corroborado en informes emitidos con posterioridad en la **queja 13/6439, queja 13/4610, queja 13/4744 y queja 13/5555**, en los que, concretando temporalmente la previsión, expresamente se dice lo siguiente:

*“En relación a los efectos retroactivos de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, correspondientes a la anualidad 2013, confiamos en que durante el primer semestre de 2014 queden liquidadas todas las cuantías pendientes”.*

El cumplimiento de este compromiso, en conclusión, es el reto a que se enfrenta la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía en el año 2014 y el seguimiento de la evolución de esta previsión administrativa, la labor y el reto que acometerá esta Defensoría.

#### 2. 1. 5. Mociones municipales.

Durante la anualidad de 2013, la delicada situación de la Ley de la Dependencia, ha motivado que un número importante de Ayuntamientos se dirigieran a esta Defensoría, dándonos traslados de las mociones adoptadas por el Pleno de sus respectivas Corporaciones, en relación con el cumplimiento de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

Podemos citar en este sentido la queja **queja 13/3272, queja 13/3282, queja 13/3538, queja 13/3803, queja 13/3845, queja 13/3857, queja 13/3917, queja 13/3919, queja 13/3960, queja 13/4037, queja 13/4099, queja 13/4105, queja 13/4133, queja 13/4205, queja 13/4284, queja 13/4403, queja 13/4611, queja 13/4758, queja 13/4846, queja 13/4850, queja 13/4886, queja 13/4905, queja 13/4906, queja 13/4934, queja 13/5004, queja 13/5014, queja 13/5143, queja 13/5190, queja 13/5394, queja 13/5582, queja 13/5698, queja 13/5674, queja 13/5905 y queja 13/6317.**

Las mociones referidas, en definitiva, supusieron que por unanimidad de los distintos Plenos se adoptaran los acuerdos de los que nos daban traslado y que se concretaban, invariablemente, en los siguientes:

*“Primero. El cumplimiento íntegro de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.*

*Segundo. Que se deroguen las medidas adoptadas para recortar derechos en el cumplimiento de la misma y, muy particularmente, la disposición final decimocuarta del Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.*

*Tercero. Solicitar al Gobierno de España la búsqueda de vías alternativas para hacer sostenible el sistema estatal de atención a la dependencia, vías que no deberían pasar por el recorte de prestaciones y servicios sino por un nuevo sistema de financiación basado tanto en una reforma del sistema fiscal español que incremente su progresividad y facilite una lucha eficaz contra el fraude fiscal*



*como propiciando que los retornos fiscales que genera la atención a la dependencia contribuyan al sostenimiento de la misma mediante su transferencia para tal fin a las Comunidades Autónomas.*

*Cuarto. Solicitar del Congreso de los Diputados la adopción de la resolución parlamentaria procedente que obligue al Gobierno de España a dotar al sistema de atención a la dependencia de la partida presupuestaria suficiente para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que corresponden a las Administraciones Públicas competentes, en los términos fijados en los artículos 9 y 32 de la referida Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.*

*Quinto. Solicitar al Parlamento de Andalucía que, previos los trabajos de la comisión parlamentaria correspondiente para oír a todos los sectores implicados, se eleve al Pleno de la Cámara propuesta para la adopción de las resoluciones parlamentarias procedentes que garanticen en nuestra Comunidad el acceso, en condiciones de igualdad, sin prácticas dilatorias en el tiempo, a las prestaciones y servicios previstos en dicha Ley, en los términos establecidos en la misma, removiendo cuantos obstáculos los dificultan, impiden y obstruyen.*

Por esta Defensoría se acusó formalmente el recibo de las referidas comunicaciones de los acuerdos municipales, manifestando a cada Corporación Local nuestra visión de la importancia y trascendencia que ha supuesto la Ley de la Dependencia, como cuarto pilar del Estado Social, de la necesidad de su mantenimiento y de la preocupación por su futuro, dando a cada una, a nuestra vez, debido conocimiento de las actuaciones promovidas por esta Institución.

No obstante, no hemos tenido constancia de que las mociones municipales hayan logrado promover las actuaciones pretendidas en sus acuerdos.

## **2. 2. Discapacitados.**

Desde hace algunos años han venido auspiciándose medidas y mecanismos que operen a favor del reconocimiento de los derechos y especiales necesidades de las personas con discapacidad, desde el punto de vista de los principios de igualdad, libertad y dignidad.

Al abrigo de esta concienciación, los poderes públicos han impulsado normas diversas, algunas destinadas a reconocer la situación misma de la discapacidad y otras a promover la igualdad de oportunidades, estableciendo el marco normativo favorecedor de la inclusión social de este grupo de población.

No obstante lo anterior, las necesidades específicas de las personas que sufren alguna discapacidad, física, psíquica y/o sensorial y su comprensible deseo de desarrollo personal, hacen que en esta Defensoría se oiga frecuentemente la voz, reivindicaciones y demandas de este sector de la sociedad, que, por lo que al año 2013 se refiere, se ha manifestado en los aspectos que a continuación examinamos.

### **2. 2. 1. Discapacidad en tiempos de crisis.**

En primer lugar, es importante recordar, que únicamente la discapacidad que alcanza un determinado grado o porcentaje (particularmente, la igual o superior al 33% y la que iguala o supera el 65%), es merecedora de una protección especial, que, -en unión o no

de otros requisitos adicionales-, puede concretarse o materializarse en el derecho a obtener determinados beneficios (reserva de plazas en el acceso al empleo público, puestos de trabajo privados reservados a discapacitados, prestaciones no contributivas, exenciones o bonificaciones fiscales, etc.). Lo que, por razones obvias, convierte la valoración ajustada de esta situación en una aspiración común de todos los interesados, máxime en casos en los que solo una fina línea separa el grado relevante, de aquél que no confiere derecho alguno.

Sobre esta premisa, si bien es cierto que vienen siendo una constante las quejas referidas a la disconformidad de los comparecientes con el grado o porcentaje en el que el órgano autonómico competente ha valorado su discapacidad, no lo es menos que en el ejercicio 2013 hemos percibido cómo se ha agudizado la “necesidad” de los interesados de obtener el reconocimiento del mayor grado posible, por razones subyacentes de dificultad económica y de acceso al empleo.

Esta peculiaridad, -directamente entroncada con los difíciles tiempos económicos que atraviesa nuestro país-, ha supuesto que en la mayor parte de estas quejas se haya vislumbrado como telón de fondo común, la concepción del reconocimiento administrativo de la situación de discapacidad, como la única vía posible de inclusión, mediante el acceso a los recursos y alternativas públicos de protección social.

A título ilustrativo, podemos citar la **queja 13/5455**, cuya promotora expuso la situación de enfermedad que afecta a su madre y los perjuicios que se le habían derivado de la disminución del grado de minusvalía que tenía reconocido, tras la revisión administrativa (del 65 al 38%), al haber perdido con ello el derecho a beneficiarse de la prestación no contributiva por discapacidad que percibía desde 1990.

La interesada nos describía su preocupación por ser muy complicada la situación económica familiar, ya que la afectada tiene a su cargo a un hijo con un 65% de discapacidad, a otros dos hijos en situación de desempleo y a dos nietos menores de edad, sin ser perceptora de ningún tipo de ingreso, lo que la obligaba a valerse de la caridad de los vecinos para sobrevivir.

En el caso descrito, esta Defensoría promovió dos tipos de actuaciones.

Por una parte, en la cuestión concreta de la discapacidad y partiendo de la base de que la afectada había formulado reclamación previa frente a la resolución administrativa, sin que la misma hubiera sido aún resuelta, interesamos la emisión de informe a la Delegación Territorial de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, obteniendo el impulso de la tramitación del expediente mediante la nueva valoración de la interesada, y resolución de su petición conforme a dicho examen y el de los informes médicos aportados por aquélla.

Por otro lado, dadas las circunstancias económicas familiares, pusimos la situación en conocimiento de los Servicios Sociales del Ayuntamiento correspondiente al domicilio de la interesada, con la finalidad de que pudiera ser debidamente informada y orientada sobre los mecanismos de acción social de que pudiera valerse.

También en la **queja 13/4843**, el compareciente nos trasladó la situación de precariedad económica en que se encuentra, agravada, -según nos dijo-, por la inadecuada valoración de su discapacidad, que por resolución del Equipo de Valoración y Orientación (EVO) de marzo de 2013, se concretó en un 60%, a pesar de las enfermedades que padece.

Solicitado informe a la Delegación Territorial de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, conocimos que al interesado le fue reconocida una discapacidad del 46% en el año 2007, a causa de secuelas por lesiones producidas en un accidente de tráfico que sufrió en el año 1998. Si bien el afectado ha solicitado en varias ocasiones la revisión de su discapacidad por agravamiento, las resoluciones sucesivamente resultantes la han calificado en un 58% y movilidad reducida (agosto de 2011) y en un 60% con carácter definitivo (4 de marzo de 2013).

Destacando en el informe que la expresa solicitud que el interesado reflejó en la reclamación previa formalizada frente a la última valoración, fue la de obtener el reconocimiento de una discapacidad del 65%, a efectos de pensión no contributiva. Concluyendo en la desestimación administrativa de dicha reclamación por resolución de 24 de junio de 2013, que ratificó el grado de discapacidad del 60%.

En sentido análogo, podemos citar la **queja 13/3273**, en la que la compareciente expone que teniendo reconocido un 65% de discapacidad, le había sido reducido al 54%, siendo su situación *“de gran precariedad y de gran necesidad”*.

Tal y como nos decía la interesada, el informe administrativo, además de relacionar cronológicamente las diversas valoraciones efectuadas desde el año 1995, confirmó la disminución del grado acordada, justificando que se trataba de una discapacidad de carácter psíquico, sin presentar patologías físicas valorables.

Si bien en el año 1995 se concretó la discapacidad de la compareciente en el 65%, dando lugar a que se le reconociera una pensión no contributiva que percibió en los años posteriores, en la revisión periódica que se le realizó en el año 2011, la resolución de 12 de junio de 2011 concretó su discapacidad en un 54% (desglosado en una física del 10%, una psíquica del 40% y 8 puntos por factores sociales complementarios), con carácter definitivo. Concluyendo el informe:

*“Lamentamos la situación familiar que presenta la interesada, actualmente desempleada, que se puntúa en el baremo con un total de 8 puntos. Sin embargo las patologías que presenta están controladas de manera satisfactoria tal y como se desprende de los informes médicos que aporta. La Unidad de Salud Mental Comunitaria de... deja constancia en su informe de un buen tratamiento y control, estando actualmente en remisión el trastorno recurrente que presenta, con una mejoría evidente de su estado anímico.”*

Por su parte, en la **queja 13/3142**, el interesado nos decía: “me encuentro incapacitado total. Desamparo total. 7 miembros vivimos por CÁRITAS”. Y nos pedía “que se obligue a la Junta de Andalucía a que devuelva el 65% grado minusvalía y la pensión no contributiva. No puedo pagar ni el alquiler social”.

En otras ocasiones, es la necesidad de colocarse en una situación algo más ventajosa que permita obtener un empleo con el que ganarse el sustento, la que motiva la petición vehemente del interesado, como pudimos ver en la **queja 13/4293**, cuyo promotor decía lo siguiente:

*“Me es muy necesario e indispensable que se reconozca el grado de minusvalía del 33% que llevo reclamando desde el año 2011 para obtener algún puesto de trabajo para personas con discapacidad”.*

Todo lo cual, en suma, da una idea bastante fidedigna de la realidad que viene rodeando a las situaciones de discapacidad y, desde luego, de en qué importante medida está la crisis influyendo y acuciando a los solicitantes de su reconocimiento.

## 2. 2. 2. Valoración y calificación del grado de discapacidad.

Hemos de decir sin ambages, -como informamos a cada uno de los ciudadanos que nos plantean esta cuestión-, que, de ordinario, la valoración del grado de discapacidad, no es una cuestión en la que esta Defensoría pueda realizar gestiones relevantes en términos de resultados, en la medida en que carecemos de conocimientos técnicos que nos permitan hacer un juicio crítico de la calificación del estado del solicitante.

Efectivamente, para la calificación del grado de discapacidad son objeto de valoración tanto las discapacidades que presente la persona, como, en su caso, los factores sociales complementarios relativos, entre otros, a su entorno familiar y situación laboral, educativa y cultural, que dificulten su integración social. Además, dicha valoración se realiza respondiendo a criterios técnicos unificados, (fijados mediante los baremos descritos en el Anexo I del Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad), siendo, el dictamen técnico-facultativo que funda la resolución de reconocimiento de grado, emitido, -previo examen de la persona interesada y de los informes médicos aportados-, por un equipo multidisciplinar de profesionales, integrado al menos por un médico, un psicólogo y un trabajador social.

De donde resulta lógico que, salvo en ocasiones excepcionales, no esté al alcance de esta Defensoría, por su naturaleza y funciones, el cuestionamiento del fondo de un dictamen de carácter técnico-facultativo. A título ilustrativo, podemos citar la **queja 12/6441**, cuya promotora nos expresó su disconformidad, al haberle sido reducido al 50%, en la revisión periódica, el porcentaje de discapacidad del 65% que tenía reconocido.

El informe que nos fue remitido por la Administración, reveló que la discapacidad de la afectada era de tipo respiratorio, habiendo sido valorada conforme los criterios establecidos en el baremo, consistentes en el resultado de las pruebas funcionales objetivas, complementadas con criterios resultantes de las manifestaciones clínicas de la patología. Poniendo ello de relieve, como decimos, la complejidad de que por una Institución como la nuestra, se pueda incidir en el dictamen técnico resultante.

Mayores dificultades nos plantea someter a juicio crítico la valoración realizada, cuando la que concurre es una discapacidad psíquica.

Este fue el caso de la **queja 13/4419**, en la que, una vez más, discrepaba el compareciente con el grado de discapacidad reconocido para valorar su trastorno mental.

El informe que nos fue dirigido desde la correspondiente Delegación Territorial, explicaba el historial de valoración del interesado, desde el 36% fijado inicialmente en 2011, hasta el 57% fijado en la primera revisión de 2013, (en ambos casos, incluidos ocho puntos por factores sociales complementarios). Asimismo, se expresaba que en la revisión se había contado con el informe actualizado de salud mental, sustentándose la valoración realizada por el Equipo, tanto en dicho informe como en la entrevista realizada y la aplicación del baremo.

En todo caso, puesto que el afectado había solicitado en su reclamación previa (desestimada) el reconocimiento de un 65%, el informe, significativamente, concluía del modo siguiente:

*“En base a toda la información anterior cabe señalar que la valoración de la Discapacidad se entiende revisable y previsiblemente presentará agravamiento si bien es importante subrayar que el reconocimiento de un grado de discapacidad superior al 33% le posibilita acceder a las medidas de apoyo, derivadas de dicho reconocimiento, y favorecer el desarrollo personal y laboral.”*

Hemos de añadir, sin embargo, que el límite de intervención que nos impone la naturaleza de la cuestión a dilucidar, por las razones ya expuestas, no obsta a que, en todo caso, podamos supervisar la decisión de la Administración, con la finalidad de constatar que no haya concurrido en la misma algún error susceptible de subsanación. Siendo esta voluntad e intención supervisora la que motiva la admisión a trámite de este tipo de quejas. Si bien, obtenido el informe pertinente, si no resultara la producción de dicho error y, por tanto, no hubiere existido ninguna irregularidad en la actuación administrativa, nuestra intervención debe concretarse en el cumplimiento de una labor de orientación a los interesados sobre las peculiaridades del procedimiento administrativo y, específicamente, de asesoramiento e información de los medios de que habrán de valerse, de forma inexcusable y esencial, para que tengan posibilidades de prosperar futuras peticiones de revisión. Dichos medios no son sino los informes médicos que habrán de acompañar la petición, fundándola y permitiendo su tramitación.

Asimismo, nos parece importante que los interesados conozcan que hasta que, al menos, haya transcurrido un plazo mínimo de dos años desde la fecha en que se dictó la resolución, no se podrá instar la revisión del grado por agravamiento (o por mejoría), excepto en los casos en que se acredite suficientemente error de diagnóstico o se hayan producido cambios sustanciales en las circunstancias que dieron lugar al reconocimiento de grado. Y, una vez más, para acreditar cualquiera de estas causas (error de diagnóstico o circunstancias sobrevenidas), son fundamentales los informes médicos que así lo expresen.

Este defecto esencial fue en el que incurrió el afectado en la **queja 13/4293**, cuando la solicitud dirigida a obtener la revisión del grado de discapacidad formulada, resultó desestimada, conforme hacía constar la resolución administrativa, *“Visto que no se aportan pruebas suficientes que acrediten su agravamiento”*, procediendo en consecuencia la Administración a ratificar el grado de discapacidad valorado con anterioridad.

Otra cuestión recurrente, es la que surge cuando la valoración de la discapacidad se realiza en el curso del proceso de la enfermedad, no encontrándose aún estabilizado.

Este fue el caso ocurrido en la **queja 12/6971**, que planteaba el padre de una niña menor de edad, disconforme con que a su hija le hubiera sido denegado el reconocimiento del grado de discapacidad, en base a no tratarse de un proceso estable y permanente, sino en evolución.

Dispone al respecto el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, que la discapacidad se deriva de deficiencias permanentes (alteraciones orgánicas o funcionales no recuperables), cuyo proceso patológico de origen debe haber sido previamente diagnosticado, deben haberse aplicado las medidas terapéuticas indicadas y debe estar documentado, si bien, aclara que el diagnóstico de la enfermedad no es un criterio de valoración en sí mismo.

Por esta razón, el baremo concreta el tiempo mínimo que ha de transcurrir entre el diagnóstico e inicio del tratamiento y el acto de la valoración, ya que el período de espera, -según dispone-, *“es imprescindible para que la deficiencia pueda considerarse instaurada y su duración depende del proceso patológico de que se trate”*.

Como se intuía previsible, el informe recibido de la Administración participaba que dada la premura con que se había solicitado la valoración de la discapacidad de la niña, su examen había tenido lugar tan solo cinco meses después de haber recibido el alta hospitalaria, tras intervención quirúrgica por patología de cadera, encontrándose en el inicio de la fase de rehabilitación. Lo que había motivado que se dictara resolución de proceso agudo en evolución, siendo en su caso de ocho meses el período de espera imprescindible, para que la deficiencia pudiera considerarse instaurada.

No obstante, reconocía el informe que había concurrido demora administrativa en la tramitación del expediente, que, solicitada finalmente la revisión por agravamiento por el padre de la menor, había dado lugar a su citación para valoración de la discapacidad, al haber transcurrido los tiempos precisos. Con lo que se procedió al cierre de la queja.

En determinadas ocasiones detectamos casos ciertamente paradójicos, como el producido en la **queja 12/6576**, en la que la compareciente, con una discapacidad del 58%, solicitó la revisión de dicho porcentaje por agravamiento, obteniendo una calificación levemente inferior (57%).

Puesto que la afectada discrepaba del resultado, formuló reclamación frente a la resolución, siendo reconocida por un equipo técnico distinto que valoró su discapacidad en un 23%, si bien mantuvo el porcentaje recurrido, por aplicación de la prohibición de la *“reformatio in peius”* (artículo 89.2 de la Ley 30/1992). Ello no obstante, la Administración hizo uso de su potestad de iniciar procedimiento de revisión de oficio, confirmando el resultado inferior de la última valoración.

Hemos de destacar que la decisión administrativa no había sido impugnada por la interesada y que su comparecencia ante esta Defensoría se produjo casi un año después de su adopción.

Un caso interesante nos planteó el interesado en la **queja 12/1079**, dando lugar a un pronunciamiento por parte de esta Defensoría en forma de Recomendación.

La queja iba referida a la minoración del grado de discapacidad reconocido con carácter definitivo. El interesado exponía que con ocasión del acceso a una oferta de trabajo de un centro especial de empleo, le había sido requerido un certificado actualizado que acreditara su condición de persona discapacitada.

Solicitado el referido certificado de la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, el Centro de Valoración y Orientación dependiente de la misma, había procedido a realizarle un nuevo reconocimiento no solicitado por el interesado, que, además, había culminado con la disminución del porcentaje de discapacidad que tenía reconocido, de manera que del 33% anterior, habían pasado a reconocerle el 24%.

Alegaba el interesado que el 33% de discapacidad le había sido reconocido con carácter definitivo, acreditando esta circunstancia con la aportación de certificado expedido por el órgano correspondiente del gobierno autónomo balear, siendo dicho documento válido para acreditar su condición en todo el territorio del Estado.

De los datos facilitados por el compareciente, esta Defensoría apreció que el reconocimiento de su condición de discapacitado surgió al amparo de la homologación de su situación de invalidez declarada, de acuerdo a la normativa vigente en el momento de la solicitud (Real Decreto 1723/81, de 24 de julio), quedando exento de un nuevo reconocimiento a tenor de lo establecido en la disposición transitoria única del Real Decreto 1791/99, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad. Dicha Disposición Transitoria establece:

«Exención de nuevo reconocimiento para los declarados minusválidos en un grado igual o superior al 33 por 100.

Quienes, con anterioridad a la entrada en vigor de este Real Decreto, hubieran sido declarados minusválidos en un grado igual o superior al 33 por 100 con arreglo al procedimiento establecido en el Real Decreto 1723/1981, de 24 de julio, y disposiciones de desarrollo, incluidos los supuestos de reconocimiento de grado por homologación de las situaciones de invalidez declarados por la Seguridad Social, no precisarán de un nuevo reconocimiento. Ello sin perjuicio de las posibles revisiones que, de oficio o a instancia de parte, sea procedente realizar posteriormente.»

Admitida a trámite la queja, el informe administrativo recibido reseñó que, aunque el interesado ostenta un reconocimiento anterior de otra Comunidad Autónoma por homologación de la situación de invalidez que tiene declarada, en marzo del año pasado solicitó el reconocimiento de grado de discapacidad, acompañando informes acreditativos de sus patologías, por lo que al solicitarse una nueva valoración, emitieron la resolución conforme a la discapacidad efectivamente valorada. Al mismo tiempo señaló que el grado de discapacidad reconocido en otra Comunidad Autónoma no precisa nueva solicitud de reconocimiento cuando hay un traslado a otra distinta.

En este sentido, termina afirmando que su reclamación administrativa previa iba a ser resuelta en breve en sentido desestimatorio, por no aportar documentación acreditativa que sustente otro pronunciamiento.

Del contenido de dicho informe se dio el oportuno traslado al afectado, instándole a evacuar las consideraciones y alegaciones que estimase convenientes, e igualmente le requerimos para que nos remitiera copia de la petición efectuada en marzo de 2011, y del escrito posterior de julio, así como de la resolución recaída en la reclamación administrativa interpuesta, en caso de que la misma le hubiera sido notificada, a efectos de contar con toda la información relevante que nos permitiera el adecuado estudio del problema y la adopción de la decisión oportuna.

Esta Defensoría, partiendo de la afirmación de la Administración, en la que se justificaba que el interesado fue valorado por el equipo técnico aplicando los criterios del baremo, al haber solicitado un nuevo reconocimiento, sin que la homologación que permitió su reconocimiento como persona discapacitada esté ya vigente, determinó dirigir a la Delegación Territorial en Sevilla de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, resolución comprensiva de la vulneración de preceptos legales y de **Recomendación** del siguiente tenor literal:

*“Que se proceda a la revocación de la resolución de esa Delegación de fecha 19.12.2011 por la que se reconoce al interesado un grado de discapacidad del 24%, y se retome el procedimiento en orden a resolver de manera*

*congruente con la pretensión real del interesado, de obtener una certificación acreditativa del grado de discapacidad que ya tenía reconocido”.*

Y ello por considerar que si bien el interesado pudo solicitar formalmente un nuevo reconocimiento, no cabe ignorar que después matizó su petición con sus escritos posteriores, de manera que a la Administración le constaba por el traslado de su expediente desde otra Comunidad Autónoma, que ya tenía reconocido un 33% de discapacidad, y que la finalidad de su solicitud no era sino la de acreditar su discapacidad para poder acceder a un trabajo en un centro especial de empleo. De lo que se desprende que, en realidad, no fue debidamente informado ni asesorado para que ejerciera adecuadamente su solicitud, ni se tuvieron en cuenta las alegaciones que realizó con carácter previo a que tuviera lugar el reconocimiento, vulnerándose con ello el principio de congruencia.

#### 2. 2. 3. Demoras en los procedimientos de valoración de la discapacidad.

Una constante en las quejas relativas a la calificación de la discapacidad es la cuestión que atañe a la demora en la tramitación del procedimiento administrativo correspondiente.

El plazo máximo para la resolución expresa del procedimiento dirigido al reconocimiento de la discapacidad es de seis meses, que, no obstante, de ordinario es excedido con creces.

En la **queja 12/5850**, la compareciente nos daba cuenta de dicho retraso, en la resolución de la reclamación interpuesta frente a la resolución que reducía su porcentaje de discapacidad en revisión de oficio periódica. Especificando que aunque dicho recurso se había admitido a trámite e incluso había sido nuevamente valorada, no le era notificada la resolución adoptada, habiendo perdido entretanto la renta activa de inserción y reclamándosele el reintegro de algo más de una mensualidad de la misma.

La Administración evacuó el informe que le fue solicitado por esta Defensoría, indicando que se había procedido a notificar a la interesada la resolución de grado de discapacidad, cuyo resultado había sido favorable a la misma.

#### 2. 2. 4. Discapacidad e Incapacidad permanente.

Durante el año 2013, han venido planteando una posición interesante y no exenta de controversia, ciudadanos que tienen reconocida una incapacidad permanente de ámbito laboral, en los grados de total, absoluta o gran invalidez, amparándose en una consideración legal, para fundar la equiparación entre esta incapacidad permanente reconocida y una discapacidad del 33%.

Los afectados aluden para ello a lo que disponía la actualmente derogada Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad y su norma de complemento, el Real Decreto 1414/2006, de 1 de diciembre.

Sobre esta premisa, diversos comparecientes declarados en situación de incapacidad permanente, -**queja 13/3902**, **queja 13/4222**, **queja 13/5792**, **queja 13/6783**, **queja 13/4487** y **queja 13/6281**, entre otras-, se dirigieron a esta Institución reclamando el reconocimiento por la Administración Autonómica de forma autonómica, de una discapacidad del 33%, otorgándoles el correspondiente certificado y tarjeta acreditativa.



Por todas, podemos reproducir la argumentación dada por el interesado en la **queja 13/2531**, quien manifestó dirigirse a esta Institución por algo que le parece injusto, ya que le consta que al igual que le ha sucedido a él, a más personas no se les ha aplicado la ley correctamente. Exponía el compareciente que es pensionista de clases pasivas, ostentando una *“incapacidad de invalidez permanente total”*, habiendo solicitado a la Junta de Andalucía el grado de discapacidad, que según decreto le corresponde en el mínimo del 33%.

Tras lo cual, el interesado aportaba copia del artículo 1 del Real Decreto 1414/2006, de 1 de diciembre y concluía añadiendo que el grado solicitado no le había sido reconocido, dictándose en su lugar resolución que concretaba su discapacidad en el 10%.

Asimismo la **queja 13/3902**, en la que el compareciente expuso que a pesar de tener reconocida una incapacidad permanente, en cuya virtud es perceptor de una pensión contributiva, la Delegación de Bienestar Social le había denegado la expedición de tarjeta de discapacitado, con fundamento en no concurrir en el peticionario una discapacidad de al menos el 33%. Lo que, a su entender, contraviene lo dispuesto en el Real Decreto 1414/2006.

Plantean con ello los interesados, una cuestión que, efectivamente, suscita muchas dudas y confusión entre los afectados por la situación de incapacidad permanente de índole laboral, cual es la relativa a distinguir entre la anterior y el grado de discapacidad y, más específicamente, sobre si la primera repercute en la graduación de la segunda y/o viceversa.

En realidad, aunque resulte complejo, se trata no sólo de dos conceptos distintos, –que responden a finalidades diferentes y por ello están sujetos a diferentes criterios de valoración–, sino que, además, son competencia de Administraciones diversas, dando lugar a consecuencias también distintas.

La incapacidad permanente, en cualquiera de sus grados, es definida por el artículo 137 de la Ley General de la Seguridad Social, desde el punto de vista de las limitaciones que comporta en el plano estrictamente laboral y, por razones obvias, limita sus efectos a dicho ámbito profesional, correspondiendo su reconocimiento a un órgano estatal, el Instituto Nacional de la Seguridad Social.

Por el contrario, el reconocimiento del grado de la discapacidad, actualmente encomendado a los Centros de Valoración de la Administración autonómica y cuyos criterios de valoración se rigen por el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, toma en consideración un ámbito personal y social más amplio, en el que se contemplan tanto las limitaciones físicas y/o psíquicas del solicitante, como, de resultar procedente, otros factores sociales complementarios que dificulten su integración social.

Este ámbito diferente comporta que el reconocimiento de la incapacidad permanente, en cualquiera de sus grados, no implique necesariamente el de la discapacidad, o un determinado grado dentro de la misma, ni a la inversa.

Por su parte, efectivamente, tanto la referida Ley 51/2003, como el Real Decreto 1414/2006, de 1 de diciembre, disponían:

a.- Que no sólo se consideran discapacitados quienes tengan reconocida una minusvalía igual o superior al 33%, sino también los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en grado de total, absoluta o

gran invalidez, a quienes, además, a los efectos de dicha Ley, considera como afectados por una minusvalía en grado igual o superior al 33%, aunque no tengan reconocida la discapacidad (artículo 1.2 de la Ley 51/2003 y artículo 1.2.a) del Real Decreto 1414/2006).

b.- Que para poder acreditar el referido grado de minusvalía que la incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez, garantiza, basta con que el interesado aporte su Resolución del Instituto Nacional de la Seguridad Social, con validez en todo el territorio nacional, sin que, en ningún caso, precise de certificación de discapacidad autonómica.

Sin embargo, es lo cierto que dicha equiparación normativa, como especifica la propia Ley 51/2003, lo es a los solos y exclusivos efectos de los ámbitos específicamente contemplados por la misma, (relacionados en su artículo 3), o en los previstos en normas determinadas de modo expreso (como hace el Estatuto Básico del Empleado Público), pero no en otros distintos. De manera que la asimilación de quienes tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente, a la discapacidad igual o superior al 33 por ciento, solo opera en los supuestos recogidos por la Ley, pero no da derecho a un reconocimiento automático del referido grado de discapacidad por el órgano competente para valorarlo.

En este sentido informamos al interesado de la **queja 13/6783**, cuyo interés en obtener resolución que certificara su discapacidad del 33%, derivada de tener reconocida la incapacidad permanente total para la profesión habitual, estribaba en la necesidad de acreditación de esta circunstancia para acceder a trabajos reservados a discapacitados. Información que completamos con la legislación sectorial que pudiera serle de interés en su caso, añadiendo que en determinados ámbitos como el de la función o empleo público, existe una previsión de equiparación entre ambos conceptos, a dichos efectos.

Concretamente, nos referimos a lo dispuesto en el artículo 59.1 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril:

«En las ofertas de empleo público se reservará un cupo no inferior al cinco por ciento de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad, considerando como tales las definidas en el apartado 2 del artículo 1 de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, siempre que superen los procesos selectivos y acrediten su discapacidad...»

Requisito este último para el cual, como ya adelantamos anteriormente, basta con que el interesado aporte su Resolución del Instituto Nacional de la Seguridad Social, con validez en todo el territorio nacional, sin que, en ningún caso, precise de certificación de discapacidad autonómica.

Como no podía ser de otro modo, esta misma regulación se ha mantenido en el Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre (artículo 4.2), que ha derogado la Ley 51/2003. Todo lo cual ha conducido a que por esta Defensoría no pudiera apreciarse la concurrencia de irregularidad en la actuación administrativa.

No obstante, no podemos ocultar que la cuestión expuesta nos suscita muchas dudas e interrogantes y nos hace plantearnos hasta qué punto es relevante discriminar ámbitos (laboral o no) para la valoración de la capacidad (incapacidad/discapacidad) de una persona; en qué medida determinadas causas que dan lugar al reconocimiento de incapacidad laboral, no suponen necesariamente en el afectado una limitación merecedora de un porcentaje de discapacidad relevante; así como qué razones pueden justificar que un

incapacitado permanente total (cuando no un gran inválido) no deba ser al propio tiempo un discapacitado al menos en el 33% y, en consecuencia, resultar favorecido en todos los aspectos que la normativa dispone respecto de los segundos.

En esta misma línea de equiparación, recientemente el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), ha planteado la necesidad de realizar una modificación normativa, -la del nuevo Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social-, que permita asimilar legalmente las situaciones de dependencia oficialmente valoradas en cualquiera de sus grados, con el grado mínimo de discapacidad del 33%.

Para terminar, debemos hacer referencia al último ámbito en el que se ha planteado esta dicotomía, que es el de los impuestos. Así, en la **queja 13/4487**, el promotor expuso su disconformidad con la denegación por el Ayuntamiento de su localidad de su petición de quedar exento del pago del impuesto municipal de vehículos de tracción mecánica (IMVTM), efectuada conforme al Real Decreto 1414/2006, de 1 de diciembre, al entender el Consistorio que su incapacidad permanente total no es equiparable a una discapacidad del 33%, que constituye requisito para la referida exención del impuesto.

Queja que, por las dudas anteriormente expuestas, está siendo objeto de estudio e investigación por esta Defensoría.

#### 2. 2. 5. Asociaciones de discapacitados.

Durante el año 2013 no solo hemos recibido y/o tratado quejas individuales de personas físicas, en materia de discapacidad, sino que, igualmente, hemos conocido las problemáticas expuestas por asociaciones de discapacitados, fundamentalmente referidas al impago de subvenciones públicas reconocidas.

En la **queja 12/3577**, se dirigió a nosotros una asociación dedicada a la promoción de la inserción laboral de discapacitados intelectuales, expresando encontrarse en una situación crítica, a causa de los impagos de distintas Consejerías de la Junta de Andalucía (la de Empleo y la de Políticas Sociales).

La Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, se pronunció en el sentido de estar procediendo a la regularización del incremento del importe de los incentivos al mantenimiento de los puestos de trabajo ya creados en Centros Especiales de Empleo, que para el período del 10 de julio de 2009 al 21 de diciembre de 2011, fijó en el 75% del salario mínimo interprofesional la Orden de 20 de octubre de 2010. Especificando las sumas satisfechas y las que se encontraban en trámite de pago.

Por su parte, la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, tras explicar que había concertado con la asociación compareciente la prestación del servicio de estancia diurna con terapia ocupacional, media pensión, concluyó que *“ya se encuentra abonado completamente el importe devengado en el ejercicio 2012”*, así como determinó la cantidad abonada de los importes devengados en el ejercicio 2013 y la pendiente de pago en dicho ejercicio, que *“se irá abonando dentro de las previsiones de pago que se vayan estableciendo sucesivamente”*.

Tras lo cual, a la vista de las reducidas cantidades adeudadas y de la asunción por las respectivas Administraciones implicadas del compromiso de pago, se procedió al cierre de la queja por encontrarse el problema objeto de la misma en vías de solución.

## 2. 2. 6. Lengua de signos.

Como ya tuvimos ocasión de mencionar en el Informe Anual del ejercicio 2012, la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales promovió la aprobación de la Ley 11/2011, de 5 de diciembre, por la que se regula el uso de la lengua de signos española y los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y con sordoceguera en Andalucía. Informando que se encontraba en trámite la elaboración del reglamento de desarrollo de la referida Ley.

No obstante lo anterior, en el año 2013 compareció ante esta Institución la Federación Andaluza de Asociaciones de Personas Sordas, en la **queja 13/884**, manifestando su deseo de *“conseguir una implementación progresiva y efectiva de la Ley 11/2011, de 5 de diciembre, por la que se regula el uso de la lengua de signos española en Andalucía”*, a la que calificó de *“hecho histórico para la comunidad sorda andaluza”*.

Dicha Federación acompañaba asimismo el borrador del *“Programa-concierto de accesibilidad a la comunicación a través del intérprete de lengua de signos española. Servicios ordinarios y urgencias de 24 horas”*, con el que pretendía participar en el diseño y elaboración de nuevos planes de actuación, que garanticen el acceso a la comunicación de las personas sordas, a través de los servicios de intérpretes de lengua de signos española.

En definitiva, puesto que la Federación compareciente centraba su preocupación en obtener el apoyo y el compromiso de la Administración Andaluza para el citado Programa-concierto, con el que se pretende vehicular los contenidos más básicos de la Ley 11/2011, de 5 de diciembre, esta Defensoría procedió a dar traslado del mismo a la Consejería de la Presidencia, que determinó su derivación a la de Igualdad, Salud y Políticas Sociales *“como órgano competente para su oportuno estudio y tramitación”*.

Por su parte, esta última Consejería, se posicionó en el siguiente sentido:

*“En esta Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, se ha estudiado en detalle e interés, como no podía ser de otra manera, la propuesta de “Programa Concierto de accesibilidad a la comunicación”, presentada por la Federación Andaluza de Asociaciones de Personas Sordas, y asumimos plenamente la responsabilidad de los poderes públicos para dar cumplimiento a las previsiones legales vigentes referidas a la accesibilidad a la comunicación de las personas con discapacidad auditiva, si bien la modalidad de concierto que se propone como sustitución a la de subvención, en estos momentos y debido a razones conocidas sobradamente y derivadas de la actual situación financiera de las Administraciones Públicas, presenta algunas dificultades que por ahora impiden esta posibilidad.*

*El movimiento asociativo de personas con esta discapacidad se inclina por dos opciones, como son el apoyo a la lengua oral, y los signantes o bilingües, que defienden el uso de la Lengua de Signos Española o de ambas lenguas: castellano y la de signos. En el caso de Andalucía la primera opción está representada por la Federación Andaluza de Familias de Personas Sordas (FAPAS) y la segunda por la Federación Andaluza de Asociaciones de Personas Sordas (FAAS).*

*Conviene señalar que la población con discapacidad auditiva opta por un sistema u otro de comunicación, no sólo en función del grado de discapacidad, sino también de sus circunstancias culturales y sociales. La población usuaria de la Lengua de Signos representa un sector minoritario dentro de la población con*

*discapacidad auditiva, teniendo en cuenta que utilizar este sistema significa aprender una lengua y formar parte de un entorno social que la practique, lo que es complicado para las personas que adquieren esta discapacidad cuando son mayores de 65 años.*

*Por otra parte, actualmente la técnica quirúrgica del implante coclear está permitiendo recuperar la capacidad auditiva de muchas personas haciendo uso de una prótesis que permite reemplazar determinadas áreas anatómicas lesionadas en el sistema auditivo. A ello hay que añadir las actuaciones en materia de prevención como son la detección y tratamiento precoz de la hipoacusia infantil, y en la atención temprana a niños y niñas para detectar discapacidades en este ámbito auditivo.*

*Según datos de la Encuesta de Discapacidad, Autonomía y Dependencia del Instituto Nacional de Estadística en Andalucía habría 2.203 personas usuarias de la Lengua de Signos, lo que está en consonancia con el número de personas usuarias del programa de interpretación que subvenciona esta Consejería que ascendieron a 2.400 personas en el año 2012.*

*También en ese mismo año la Federación Andaluza de Asociaciones de Personas Sordas (FASS), recibió dos subvenciones por parte de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales. Una de ellas en concepto de mantenimiento por importe de 269.906,36 euros y otra en concepto del programa de Accesibilidad a la comunicación a través de intérpretes de lengua de signos por importe de 327.737,98 euros facilitando la implantación de 16 intérpretes de lengua de signos, distribuidos por toda Andalucía, incluyendo el servicio de urgencia.*

*Igualmente a la Fundación Andaluza Accesibilidad y Personas Sordas, se otorgó una subvención en concepto de mantenimiento por 120.000 euros y otra en concepto del programa de servicio de teleinterpretación en lengua de signos por importe de 10.000 euros.*

*Para este ejercicio 2013 se está a la espera de la resolución de la convocatoria de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, a la que ha accedido como en otras ocasiones tanto FASS como la Fundación Andaluza Accesibilidad y Personas Sordas.*

*Ya a nivel de desarrollo legislativo el Gobierno Andaluz sigue avanzando en la Ley 11/2011, de 5 de diciembre, por la que se regula el uso de la lengua de signos española y los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas con discapacidad auditiva y con sordoceguera en Andalucía. En breve también será aprobada la Orden por la que se crea la Comisión Especial de Seguimiento de la Ley.”*

De todo ello, dimos cumplida información a las personas promotoras de la queja.

### **2. 3. Servicios sociales.**

Tras casi cinco años de profunda crisis económica, las cifras sobre situaciones de pobreza y exclusión social ponen de manifiesto que el Estado Social lejos de mejorar presenta síntomas más profundos de deterioro que afectan a las condiciones de vida de las

personas y que tienen que ver con la pérdida del empleo, de la vivienda y con el incremento de los casos de pobreza severa.

Según los datos del informe de Cáritas de 2013, el 10,52% de los hogares andaluces no puede mantener una temperatura adecuada en el interior durante los meses de invierno (la media nacional es la mitad). Por debajo del umbral de la pobreza – establecido en 7.500 euros anuales para un hogar con una sola persona y en 15.768 euros en un hogar con cuatro personas- están el 31,68% de los andaluces. Se trata de una de las comunidades autónomas con mayor índice de pobreza.

En este mismo sentido, los datos que ofrece la Red Andaluza de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN-A) en su informe de situación 2013, el 40,6% de la población andaluza vive ya en situación de pobreza, un 50,1% no pueden hacer frente a gastos imprevistos y un 12% de las familias tienen serios problemas para costear los gastos de recursos básicos como la alimentación, la ropa, el agua o la luz.

También en el ámbito de la personas mayores, la Sociedad Española de Geriátrica y Gerontología ha advertido que la crisis económica, la soledad, la falta de apetito y otros factores provocan que hasta una de cada cinco personas mayores que viven solas esté en riesgo de desnutrición, al ingerir menos de 1000 kilocalorías diarias. La misma entidad recogía que 33.868 ancianos andaluces estaban en situación de exclusión social.

Además, existen otros factores que han incidido de forma negativa en la población más desfavorecida, como es el caso de los recortes presupuestarios y prestacionales que han afectado a la Ley de Dependencia y que han supuesto una importante merma en el empleo en los servicios de ayuda a domicilio y una reducción de su intensidad en un 30%.

Tampoco podemos dejar de mencionar un dato significativo, cual es el del número de hogares en que todos sus miembros están en situación de desempleo, que al término de 2013 era de 1.832.300 hogares. Una cifra que, aunque mejora en 1.400 hogares la de 2012, no deja de ser el exponente numérico de una ingente cantidad de dramas personales y familiares y el indicador más fiable del elevado número de personas y familias en riesgo evidente de exclusión.

También tiene que ver con esta situación el descenso del presupuesto destinado a los Servicios Sociales Comunitarios, en lo que son ayudas directas a las familias y a personas individuales. A nivel del Estado, la partida se ha reducido en el último año a 3.948 millones de euros, prácticamente la mitad que la cuantía destinada en el 2008. Esta reducción afecta a la partida de los Presupuestos Generales del Estado que estaba destinada a financiar los servicios sociales básicos de las corporaciones locales (Centros de Servicios Sociales Comunitarios, Albergues y Centros de Acogida) a través del Plan Concertado firmado con las Comunidades Autónomas. A Andalucía este recorte le ha supuesto pasar de los 17 millones de euros en el año 2011 a 5,3 millones en el año 2013.

Todo ello ocurre en un momento en el que el número de usuarios de los servicios sociales se incrementa y en el que quienes acuden en demanda de ayuda son personas que viven su situación con enorme desesperanza. En total, en el conjunto del Estado, son más de seis millones de personas las que han acudido en el último año a los Servicios Sociales Comunitarios.

Pero esta situación puede aún empeorar, ya que la aprobación de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, va a suponer que

las competencias de las administraciones locales en materia de servicios sociales quedarán reducidas a la información y evaluación de situaciones de necesidad social y a la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.

Dichos servicios sociales, además, únicamente serán de prestación obligatoria en los municipios con más de 20.000 habitantes. En los demás municipios la competencia sobre servicios sociales queda atribuida a la Comunidad Autónoma, aunque la misma puede elegir entre asumir la gestión directa de los servicios sociales, o bien delegar o conveniar su gestión con los Ayuntamientos. El plazo para la asunción de las competencias en materia de servicios sociales por las Comunidades Autónomas finaliza el 31 de diciembre de 2015. Antes de esta fecha, las autoridades autonómicas andaluzas deberán decidir por qué sistema optan y, en caso de optar por la delegación en los municipios, deberán negociar con éstos las condiciones de tal delegación.

Sea como fuere, la entrada en vigor de esta norma va a suponer un auténtico vuelco en la actual organización de los servicios sociales y puede suponer la desaparición de los que venían siendo prestados por muchos municipios.

En otro orden de cosas, en el año 2013, hemos observado una atención de baja intensidad por parte de los servicios sociales debido al incremento de demandantes y a la falta de recursos propios para atenderlos, unido a la incidencia de la crisis en muchos Ayuntamientos y la disminución del presupuesto en materia de servicios sociales. Resulta paradójico ante esta situación la derivación de los casos de los servicios sociales Comunitarios a la iniciativa social, mientras ésta reclama mayores ayudas para atender el incremento de la demanda.

Todo ello se ha visto reflejado en las quejas recibidas en la Institución en este año, en las que ha tenido presencia la dura realidad que atenaza a muchas familias que han visto mermados sus ingresos con la pérdida de las prestaciones sociales y, con ello, se han visto incapaces de seguir pagando sus viviendas perdiendo las mismas. Son casos de familias que han visto surgir en su seno problemas de desestructuración, trastornos mentales leves, incremento del consumo de determinados fármacos, dependencia a sustancias y todo un conjunto de problemas que estas situaciones de pobreza originan.

Hemos detectado, por las quejas de la ciudadanía, que ha empeorado la situación en muchos Servicios Sociales Comunitarios. Así, recibimos denuncias que hacen referencia a prestaciones económicas insuficientes para atender necesidades básicas; retrasos en la atención ante la enorme demanda existente; falta de recursos humanos y económicos y ayudas limitadas en el tiempo.

También se denuncia la falta de regulación en el acceso a las ayudas, que quedan muchas veces al arbitrio de quienes deciden las mismas; y se cuestiona que la percepción de las ayudas se condicione a requisitos difíciles de cumplir para algunos, como puede ser la obligación de estar empadronado en la localidad por un periodo mínimo de un año, o la limitación de las ayudas para algunos sectores recién incorporados a una situación de exclusión, como pueden ser los inmigrantes.

En total, han sido 132 las quejas en las que hemos intervenido durante 2013, de las que 90 eran quejas recibidas en el año 2013 y 42 procedían del año 2012.

Recogemos en este apartado diversas quejas que expresan la situación de un amplio grupo de ciudadanos y familias que han acudido a los Servicios Sociales solicitando

ayudas para sus necesidades más básicas, como puede ser el pago del recibo de la luz, del agua o del alquiler. En definitiva, servicios básicos a los que no pueden hacer frente.

Una de estas situaciones la vimos recogida en la **queja 13/625**, en la que una mujer de un municipio gaditano nos escribió describiendo una situación realmente dramática, ya que nos decía que no contaba con recursos económicos para sufragar los gastos mínimos y tenía que hacer frente a un gasto extraordinario al tener que comprar unas cremas para unas quemaduras que se había producido y que afectaban al 38% de su cuerpo. Refería en su escrito que tenía una pensión de 360 euros y no podía hacer frente al pago del recibo del agua, por lo que solicitaba que mediáramos para poder abonarlo en cuatro plazos.

Nos dirigimos al Ayuntamiento para que desde los Servicios Sociales le ayudasen e intercedieran ante la empresa de aguas para acceder a su petición, recibiendo como respuesta un amplio informe en el que se nos decía, entre otras cuestiones, lo siguiente:

*“Esta señora acudió sin cita a la UTS (...), solicitando que se le paralizara el corte de agua que tenía para ese mismo día, asumiendo ella el pago de la factura cuando cobrara su pensión no contributiva el próximo 25/01/2013. Se contacta con (...), empresa suministradora del agua, y se nos informa que no es posible paralizar el corte de agua ya que dicho corte se efectuó el 27/11/2012 y que ha sido la interesada quien se ha reenganchado al suministro, hecho por el que van a sancionarle.*

*Al día siguiente, 11 de diciembre de 2012, se le comunica a la Señora que no es posible paralizar ningún corte, pues éste ya se efectuó en noviembre y que ella ha sido quien se ha reenganchado, no pudiendo por tanto paralizarse nada desde Servicios Sociales.*

*Desde dicha fecha hasta febrero de 2013, la interesada ha llamado en varias ocasiones a la UTS amenazando con suicidarse, siendo necesario en dos ocasiones avisar al 112 para que se personara asistencia médica en su domicilio, pues en éstas la señora afirmaba haberse tomado un bote de pastillas. En ambas ocasiones, la interesada rechaza la asistencia sanitaria, tal y como se nos informa desde el propio 112. En estas llamadas se le indica a la señora reiteradamente que solicite cita en Servicios Sociales para tratar este asunto, negándose ella en todo momento.”*

(Estas mismas llamadas de atención las realizó también al Servicio de Información de esta Institución en varias ocasiones, obligándonos a contactar con los Servicios Sociales).

*“El 26/02/2013, acude a la UTS, con cita previa, demandando que (...) le fraccione la deuda y le dé de alta el suministro. Se contacta con (...); la empresa nos comenta que no pueden fraccionarle la deuda, pues hay antecedentes de que en anteriores ocasiones cedieron al fraccionamiento y ella tampoco pagó; consecuentemente, tampoco van a darle de alta el suministro del agua hasta que no pague la totalidad de la deuda. Se le ofrece a la interesada la tramitación de una Ayuda Económica Municipal al objeto de abonar la totalidad de la deuda, a fin de que pueda tener agua en la vivienda lo más pronto posible. La interesada se niega rotundamente, insistiendo en el fraccionamiento de la deuda y no en el pago de la misma. Finalmente se le convence, tramitándose una ayuda*



*económica que se propone favorable en una cuantía de 221,06 €, correspondiente a los pagos atrasados de facturas de los meses de mayo a diciembre de 2012, la sanción por haberse reenganchado y nueva alta del suministro del agua.*

*El 27/02/2013 se nos comunica desde (...) que van a reestablecer el suministro del agua en la vivienda de la demandante.”*

*Por último, refería el informe del Ayuntamiento que la interesada “era usuaria de Servicios Sociales de esta localidad desde el año 2000, residiendo en la actualidad en una vivienda municipal, cedida por el Ayuntamiento (...). Desde su primera visita hasta la fecha actual, la interesada ha sido beneficiaria de muchísimas ayudas económicas, tanto de ámbito municipal como autonómico. La última ayuda económica municipal tramitada fue en agosto de 2012, la cual se concedió para el pago de facturas de luz, cuyo impago también le supuso el corte del suministro eléctrico. Es una persona muy demandante y frecuentemente amenaza con hacerse daño si no se accede a sus peticiones, las cuales son siempre de carácter económico. De hecho, la interesada ha llegado a prenderse fuego en las propias dependencias de Servicios Sociales (motivo por el que tiene quemaduras en su cuerpo, tal y como comunicó a su Oficina), como forma de presionar para la concesión de una ayuda económica”.*

El caso que acabamos de relatar ejemplifica perfectamente la dificultad que a veces comporta el desempeño por los servicios sociales de su trabajo.

Otra situación dramática la encontramos en la **queja 13/890** remitida por un padre de familia de un municipio sevillano, que nos contaba que hasta hacía poco tiempo contaba con un trabajo y una vivienda en la que convivía con su familia formada por su esposa y un hijo. Lamentablemente, al quedar los dos miembros adultos de la familia en paro y no tener ingresos habían perdido la vivienda y la familia se había tenido que disgregar, pasando su esposa y su hijo a vivir con sus suegros y quedando él acogido en casa de un familiar.

Nos expresaba en su carta su desesperación ya que no disponía de ingresos alguno y su esposa está embarazada de un nuevo hijo, temiéndose que su situación pudiera afectar a la salud de la madre y poner en riesgo su embarazo.

Había acudido pidiendo ayuda a los Servicios Sociales sin encontrar respuesta a sus demandas y nos comentaba que de no alcanzar algún tipo de ayuda se pondría en huelga de hambre.

Nos dirigimos a los servicios sociales municipales trasladándole lo que nos decía el promotor de la queja y solicitando información sobre el tipo de ayuda social que se le podría proponer en este caso. La respuesta recibida nos indicaba lo siguiente:

*“Se le ha informado sobre el Salario Social; iniciándose el expediente, archivado por no adjuntar la documentación necesaria para la tramitación del recurso.*

*Nos indica que comparte vivienda con un conocido el cual lo tiene acogido. Su pareja y el hijo de ésta viven en Sevilla con la madre de ella. Está desempleado y no cobra subsidio alguno. Lo incluimos en un grupo como perceptor en una donación de alimentos promovido por trabajadores de la*

*HERBA y de juguetes propulsado por médicos del Centro de Salud de la localidad.*

*Por otro lado volvemos a iniciar un expediente de Salario Social. Derivamos a la Oficina Municipal de la Vivienda para que se registre como demandante de vivienda y ante su petición de ayuda económica le indicamos que no se le puede ayudar económicamente porque nuestro servicio no cuenta con recursos económicos disponibles por el momento. Por último se le indica que podría acudir a Caritas si lo consideraba oportuno.*

*A fecha de hoy no nos ha presentado la documentación necesaria para la tramitación del expediente de Salario Social que es el único recurso disponible al que podía acceder”.*

El informe finalizaba con un párrafo que nos llamó la atención, ya que en el se hacía constar que los Servicios Sociales Comunitarios se encontraban a la espera de la formación de un nuevo Gobierno Municipal, ya que desconocían si el cambio de responsables políticos supondría algún cambio en los recursos puestos a disposición de dicho organismo.

Del informe recibido se deduce que en este municipio, como en otros muchos, carecen de recursos propios para atender las necesidades de quienes acuden pidiendo ayuda, lo que les obliga a derivar a los demandantes a las ayudas que puedan darle las entidades del tercer sector de acción social o a las que puedan ofrecerle altruistamente particulares o empresas privadas.

La única actuación posible para estos servicios sociales es informar a los demandantes sobre otros recursos públicos y ayudarles a tramitar sus solicitudes para ser preceptores del salario social o incluirse en las listas de demandantes de vivienda.

En todo caso, lo mas significativo del informe recibido es que los servicios sociales deban cifrar sus esperanzas de mejorar su intervención social en un posible cambio de gobierno, en la confianza de que el mismo pudiera suponer un incremento de sus recursos propios.

La falta de recurso de los ayuntamientos para atender las demandas se puso de manifiesto en la **queja 13/1698**, en la que el Alcalde de un municipio de la sierra sevillana nos trasladaba la situación de una familia en grave situación de exclusión social que requería una atención que el propio Ayuntamiento, con los escasos medios con los que contaba, no podía prestar.

Pero, quizás, donde vimos más claramente la situación de impotencia de los Servicios Sociales de un Ayuntamiento al verse incapaces de satisfacer la demanda de sus ciudadanos, fue en la **queja 13/4884**, que se inició al recibirse un escrito de una madre de familia de un municipio minero de Sevilla que nos decía que eran cuatro de familia, careciendo los miembros mayores de empleo y de medios económicos para subsistir, lo que les impedía atender sus gastos de subsistencia, temiendo que en cualquier momento les cortasen la luz y el agua.

La interesada manifestaba que habían solicitado ayuda a su ayuntamiento para poder trabajar y tener algunos ingresos, pero únicamente habían conseguido 29 días de trabajo en los últimos dos años. Por ello, nos solicitaba que mediáramos para conseguir algún tipo de ayuda para poder subsistir.

Remitido el escrito al Alcalde de la localidad. Meses después recibimos respuesta en la que ponían de manifiesto las dificultades que tenían para atender las demandas de los ciudadanos:

*”Le informamos que el índice de paro en la población que es del 34% y existen más de 100 familias padeciendo las mismas circunstancias que esta familia. Desde la Corporación, además de los programas especiales y de las ayudas de solidaridad alimentaria que venimos desarrollando, el cabeza de familia estuvo trabajando en el Ayuntamiento desde el 6 de abril de 2011 al 31 de julio de 2011 y posteriormente paso a cobrar la ayuda familiar, agotándola en abril 2013, volviéndose a contratar el día 22 de abril de 2013 y habiendo tenido contrato posteriores como sol del 22 de abril de 2013 al 21/05/13; 10/09/2013, hasta un compromiso de 6 meses a fin de que solicitara una nueva ayuda al INEM”.*

Otros aspectos que salieron a relucir en las quejas recibidas durante 2013 fueron las situaciones de falta de atención por la saturación de los Servicios Sociales Comunitarios, especialmente cuando se trataba de casos que requerían de una atención urgente.

Así, el retraso en las citas o el cierre de determinados servicios lo vimos reflejado en la **queja 13/5452**, en la que un ciudadano se dirigía a la Institución diciendo que *“tras pedir cita para la asistenta social y citarme para el día 19/09/2013 me llaman hoy 18 de septiembre y me comentan que la asistenta social estaba mala y la cita quedaba anulada, luego le pregunte que entonces cuando tenía que ir y me comentaron que ya me llamarían. Pienso que nos están tomando el pelo pues les ha pasado también a varias personas de aquí y luego no suelen llamar a nadie”.*

Esta situación de desatención de los servicios sociales por falta de medios no sólo afecta a personas individuales o familias concretas, sino que en ocasiones repercute sobre colectivos mas amplios, como lo puso de manifiesto la **queja 13/5507** que nos dirigió una vecina en nombre de varias familias que vivían en una barriada deprimida de un municipio próximo a Sevilla. En la queja, de forma escueta, se nos decía que eran varias las familias de la barriada en mala situación y que estaban ya cansadas de acudir al Centro de Servicios Sociales, al Ayuntamiento, a la Cruz Roja, a las Iglesias y a Cáritas, para que les dieran trabajo y alimentos. Decía el escrito que la situación era desesperante y que siempre encontraban la misma respuesta *“no podemos ayudarles porque no hay medios”.*

La persona que firmaba el escrito nos decía que, en su caso, eran siete de familia, 4 de ellos con discapacidad y vivían en condiciones infrahumana sin agua potable, por lo que amenazaba con ponerse en huelga delante del Ayuntamiento si no le daban alguna solución.

Dimos traslado al Ayuntamiento del escrito y nos encontramos a la terminación del informe a la espera de recibir algún tipo de respuesta a esta situación tan dramática.

Paradigmáticas resultan la **queja 13/5412** y la **queja 13/6091**, en las que se dirigen a la Institución los ayuntamientos de Alcalá del Valle (Cádiz) y Setenil de las Bodegas (Cádiz), remitiendo un acuerdo de Pleno, del siguiente tenor:

*“Que el Pleno de la Corporación en sesión ordinaria celebrada el día 2 de septiembre de 2013, adoptó por unanimidad de los asistentes el siguiente acuerdo:*

*PRIMERO: Instar al Gobierno de España a aprobar el Salario de Subsistencia para todas las unidades familiares sin prestaciones”.*

En el caso de Alcalá del Valle, contaba con el apoyo de todos los grupos políticos y con la abstención de algunos concejales de la oposición en el de Setenil de las Bodegas. Venía a recoger el sentir mayoritario de los ediles que ven cómo no pueden atender las demandas de muchas familias y manifiestan la importancia de cubrir con una Renta Básica unos recursos mínimos de subsistencia.

Sin embargo, el sector más afectado por la crisis es el constituido por las personas sin hogar. Es el que está sufriendo la cara más descarnada de la crisis. Acuden a la Institución denunciando la falta de plazas en albergues y centros de acogida, ya sea por la disminución de estancias concedidas, por falta de alternativas a la terminación de los periodos de estancia o por la ausencia de itinerarios de inserción que se habían puesto en marcha en los años previos a la crisis y que estaban reduciendo los efectos de la exclusión.

Muchas de éstas son hoy personas sin retorno, abrumadas por una situación sin posibilidades de cambio, atrapadas en la desesperanza de un futuro totalmente incierto y con su dignidad cada vez mas deteriorada.

Son los grandes perdedores de esta sociedad, ya que siempre estuvieron en situación de exclusión y ocupando los más bajos puestos en la escala social, pero ahora ven su situación agravada al resultar mermadas las ayudas que venían recibiendo ante la necesidad de atender las demandas provenientes de los nuevos pobres y los nuevos excluidos.

De no incrementarse los medios y recursos destinados a estos colectivos, podemos encontrarnos con un panorama terrible, marcado por el progresivo deterioro de los miles de personas que llevan años viviendo en nuestras calles y por la marginación creciente de los nuevos excluidos por la crisis.

Las quejas que nos presentan estas personas vienen referidas a la falta de ayudas; la limitación en el tiempo de permanencia en las plazas de albergues; la falta de rotación de las plazas; la desesperación de acudir a media tarde para coger un lugar para dormir y ver que son pocas las plazas vacantes; o la imposibilidad de poder acceder a una vivienda social.

También debemos destacar que las quejas recibidas ponen de manifiesto que a los albergues están acudiendo personas que hasta hace poco vivían su vida con normalidad, tenían casa y una familia y que ahora, debido al impago de alquileres e hipotecas, han perdido sus viviendas y deben acudir a estos lugares porque no tienen donde ir.

Es por ello, que en estos momentos parece más necesario que nunca fortalecer los Servicios Sociales, ya que de proseguir su desmantelamiento veremos aparecer tasas mayores de pobreza y exclusión social y, lo que es peor, los ciudadanos más necesitados quedarán desasistidos y en manos de la beneficencia como hace muchos años ocurría en nuestro país.

De entre las quejas relacionadas con personas acogidas en los albergues municipales, elegimos la **queja 13/1099**, que viene a plantearnos los problemas de una madre soltera que denunciaba haber sufrido malos tratos, con tres hijos de 17, 15 y 14 años,

y que se encontraba desde hacía tiempo en un albergue municipal. Decía no tener familia ni un lugar donde ir, por lo que nos solicitaba ayuda para encontrar un alojamiento digno.

Tiempo después, recibimos una llamada de la interesada que nos avisaba que la desalojaban del albergue y no tenía donde acudir. Nos pusimos en contacto con el responsable de Servicios Sociales del Ayuntamiento el cual nos refirió que se trataba de una familia de etnia gitana con tres hijos, dos menores y uno mayor. Llevaban un largo periodo en el centro de acogida municipal sin someterse sus miembros a las normas del centro. El hijo mayor se negaba a comer allí, y manifestaba sentir asco por todo aquello. Los dos menores desaparecen los fines de semana, alegando la madre que estaban con un familiar, lo que habían comprobado que no era cierto, ya que ambos permanecen por las calles durante gran parte de la noche.

Ante la incapacidad de sacar algo de ellos y debido a que en breve la madre cobraría la Renta Activa de Inserción, consideraban que lo mejor era que saliesen del centro.

Por nuestra parte, intentamos convencerles de que sería conveniente planificar la salida con un recurso de acogimiento. Quedaron en estudiar nuestra propuesta y días después nos informaron de lo siguiente:

*"(...) El día 20 se reúne la Comisión mixta y valora darle ampliación hasta el día 27 de febrero.*

*El día 21 observamos en el registro que la madre y sus hijos han abandonado el Centro el día anterior por la tarde, es decir el día 20, y todo ello sin dar la posibilidad de comunicarle lo hablado en la reunión de la Comisión Mixta.*

*Podemos afirmar que la familia no fue expulsada al abandonar voluntariamente nuestro Centro antes de la fecha de salida prevista por la Comisión Mixta (...)"*

En este caso, es probable que la anunciada salida del albergue le hizo decidir el momento del abandono con unas fechas de antelación, una vez que hubiera encontrado acomodo en algún lugar. Dadas las peculiaridades de la familia y que no tuvimos ningún contacto posterior con la interesada procedimos al cierre de la queja.

Por último, destacar que desde la Administración se han impulsado en estos años medidas para paliar en parte los efectos que la crisis está produciendo en Andalucía, aunque al mismo tiempo debemos indicar que éstas han sido insuficientes para afrontar un problema de tal envergadura. En este sentido, debemos destacar el Decreto-ley 7/2013, de 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social, que supuso 120 millones de crédito extraordinario y no previstos en las partidas iniciales de los presupuestos. Estos fueron distribuidos en 60 millones para el plan extraordinario de Acción Social, 16 millones para la Red y Plan de Solidaridad y Garantía Alimentaria y 44 millones destinados para el ingreso mínimo de solidaridad y otras medidas.

Posteriormente, la Orden de 10 de octubre de 2013, que regula las Ayudas Económicas Familiares y su gestión mediante la cooperación entre la Junta de Andalucía y las Entidades Locales, de desarrollo del Decreto-ley 11/1992, vino a reforzar las aportaciones dirigidas a las ayudas individuales que son atendidas desde los Servicios Sociales Comunitarios, en su artículo 5 venía a establecer los criterios de acceso a éstas,

priorizando las familias con menores a su cargo, así como los requisitos necesarios para ello.

Además, el Plan extraordinario de Acción Social ha supuesto una inyección a la contratación en los ayuntamientos de personas en situación de desempleo. Está se realizó en los últimos meses de año y ha paliado, en parte, el paro crónico en algunas comarcas y con ello las ayudas a los ingresos de las familias.

#### **2. 4. Programa de solidaridad.**

Los efectos acumulativos que ha supuesto la crisis, han llevado a un bloqueo de los servicios públicos y privados en Andalucía que atienden a las personas ya que al incremento notable de la demanda se le une una creciente falta de medios, lo que se traduce en una reducción de la capacidad de respuesta a las necesidades ciudadanas.

Desde hace varios años venimos asistiendo a una progresiva reducción de las ayudas públicas individuales y al creciente colapso de los servicios sociales, incapaces de atender, con los medios disponibles, las expectativas de la ciudadanía, en general, y, en particular, de aquellos colectivos sociales en situación de mayor desprotección. Ello se ha traducido en un claro empeoramiento de la cobertura pública de las necesidades sociales y en una reducción de la red de atención social.

Una de las peculiaridades de la actual crisis económica es que, no solo ha venido a deteriorar la situación de aquellas personas y familias que ya se encontraban en situaciones de exclusión o en riesgo de entrar en ella, sino que, además, ha propiciado que en el escenario del riesgo y la exclusión social aparezcan nuevos actores. Nos referimos a familias jóvenes, lastradas por un historial de pérdidas acumuladas de empleos, con problemas acuciantes de subsistencia al carecer de medios económicos y con hijos a su cargo; mujeres solas con cargas familiares; jóvenes desempleados en busca del primer empleo, con escasa formación y sin posibilidad alguna de incorporación al mercado laboral; familias normalizadas, con proyectos de vida bien estructurados y viables, arrastradas por la vorágine del desempleo, la acumulación de deudas, la pérdida de la vivienda y la aparición de problemas mentales, alcoholismo o drogadicción.

El mayor drama de estos nuevos actores sociales de la exclusión no es su incorporación a las estadísticas de la pobreza o la marginación, sino su falta de recursos y habilidades para desenvolverse en esta nueva situación, lo que disminuye sus posibilidades de acceso a los medios y las ayudas que posibilitarían su reintegración social.

Pero, si el escenario puede ser terrible para las personas y colectivos que se incorporan por primera vez a esta situación, es aún peor para aquellos que llevan viviendo una “situación de crisis permanente” desde hace años y parecen instalados en ella. Nos referimos a los sectores tradicionalmente excluidos y marginados que han visto como se reducían las ayudas públicas que antes garantizaban su subsistencia o se ven abocados a repartir los escasos recursos con muchas mas personas. Son “los pobres entre los pobres” condenados en muchos casos a deambular de un lugar para otro en busca de los recursos que precisan para su subsistencia.

La generalización de la crisis y su larga duración ha llevado a las personas afectadas a recurrir para atender sus necesidades básicas a estrategias de subsistencia que comienzan con el recurso al apoyo de la familia, pasan por el trabajo en actividades de economía sumergida y culminan con la búsqueda de ayuda en las organizaciones sociales.

El hecho de que en este tránsito hacia la exclusión existan etapas exentas del control público o administrativo –apoyo familiar y economía sumergida- nos lleva a pensar que existe una ocultación relativa de la dimensión real de los problemas sociales generados por la crisis, mucho mayor de lo que reflejan las estadísticas oficiales, y una falta de visualización de esta realidad para una parte de la sociedad.

Partiendo de esta situación resulta preocupante comprobar los escasos medios que existen en estos momentos para equilibrar tales desajustes, y cómo ello afecta a los colectivos más vulnerables.

Uno de los escasos recursos disponibles en estos momentos en Andalucía es el denominado Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad, regulado por el Decreto 2/1999, de 12 de enero, que se asemeja a un programa de renta básica con enormes limitaciones. A él han acudido para sobrevivir a los estragos de la crisis miles de personas y familias en todos los municipios de Andalucía, ya sea a través de los Servicios Sociales Comunitarios o directamente a través de las Delegaciones Territoriales de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales.

El Programa de la Renta Mínima de Inserción de Solidaridad, que regula el Decreto 2/1999, de 12 de enero y que es popularmente conocido como *salario social*, constituye la piedra angular del sistema diseñado por el Decreto.

Cuando se elaboró el Decreto y se decidió incluir el programa, se hizo partiendo de algunas experiencias previas a nivel autonómico, que llegaron a definirse como «Rentas Mínimas de Inserción», y que se concebían como complemento y desarrollo de las políticas de protección social entendidas éstas tanto en sus niveles contributivo como asistencial. Así, el Programa de Solidaridad de los Andaluces surgió fruto del acuerdo en el Diálogo Social entre la Junta de Andalucía y los Agentes Sociales, procurando poner los medios necesarios para la erradicación de la marginación y la desigualdad.

Dicho programa reconoce a los ciudadanos andaluces como sujetos activos de la sociedad e incluye una serie de medidas con una clara vocación integradora, dejando, en último término, las medidas de carácter puramente asistencial.

Sin embargo, la realidad de estos años, y especialmente la crudeza de la crisis, ha determinado que el programa sobreviva hoy en día con una misión fundamentalmente asistencial y renunciando a sus objetivos de lograr la reinserción social, ya que las medidas necesarias para ello pivotaban sobre unos itinerarios de empleo que la crisis ha convertido en ilusorios.

Después de años de aplicación del programa, las carencias y deficiencias del mismo son notorias y se ven agravadas por los efectos de una crisis económica que ha multiplicado el número de solicitantes, desbordando las capacidades del sistema.

Así, es evidente que la inmediatez de la intervención social, que era una de las premisas de un programa destinado a solventar situaciones de emergencia social, ha quedado sepultada por el marasmo de la lentitud burocrática y por la imposibilidad de resolver los procedimientos, no ya en los plazos normativamente previstos, sino ni siquiera en plazos aceptables para la demanda que atienden.

También la suficiencia financiera del programa ha quedado en entredicho después de años de verse continuamente superadas las previsiones presupuestarias por la realidad del incremento continuado en la demanda de ayudas. Una imprevisión

presupuestaria que, no solo impide atender con suficiencia las necesidades generadas cada año, sino que además parece perpetuarse al repetirse inexorablemente un año tras otro.

El preámbulo del Decreto 2/1999, venía a poner de manifiesto el deseo de que la renta mínima de inserción que contemplaba se convirtiese en un paso previo al posterior reconocimiento de la Renta Básica como un derecho subjetivo. La renta mínima debía propiciar niveles de protección asistencial de carácter universal y equilibrador de las desajustes sociales en aquellas poblaciones donde la marginación y la desigualdad se hacen más patentes.

Resultaba obvio que los argumentos que fundamentaban la norma estaban dentro de una óptica integradora, que se esperaba fuese siendo objeto de paulatino desarrollo, no solo por la Junta de Andalucía, sino también por otras Administraciones Públicas. Por este motivo la norma, además de recursos asistenciales como la renta mínima, pretendía arbitrar otro tipo de acciones o medidas insertivas que desarrollasen y capacitasen a la unidad familiar beneficiaria. Reconocía el Decreto la importancia de la orientación y la función integradora de medidas como el empleo frente a medidas meramente asistenciales, así como la existencia de la medida de vivienda y educación que refuerza esa integralidad.

Sin embargo, la realidad ha venido a cercenar estas ambiciones y en estos momentos, la norma subsiste a duras penas asentada sobre sus premisas mas asistenciales, huérfana de sus aspectos mas integradores y lastrada por sus deficiencias financieras y sus retrasos burocráticos.

Pese a todo, sigue siendo unos de los pocos recursos a los que las personas en situación de emergencia social y económica pueden acudir en Andalucía, lo que explica el continuo incremento en la demanda que ha propiciado continuos incrementos en las dotaciones presupuestarias, siempre insuficientes.

En efecto, desde el inicio de la crisis las solicitudes de Ingreso Mínimo de Solidaridad se han más que duplicado, Así podemos ver, como en el año 2008 se habían presentado 29.134 solicitudes, de las que se gestionaron 23.399 y se estimaron 18.392. Mientras que en el año 2013 se han presentado 60.971 solicitudes, se han gestionado un total de 77.932 –incluyendo solicitudes pendientes de años anteriores- y se han estimado 55.577. Este considerable incremento de la demanda ha generando a su vez dificultades en la tramitación administrativa de las solicitudes que, en ocasiones, han provocado retrasos en la concesión y percepción de las ayudas de casi once meses.

Estos problemas crónicos de la insuficiencia presupuestaria y los retrasos en la tramitación de las solicitudes, han llevado a esta Institución a acometer de oficio diversas quejas cuya finalidad no era otra que tratar de compeler a la Administración a adoptar medidas que, de una vez por todas, abordasen la realidad de estos problemas, dotando al programa de la suficiencia financiera necesaria y de los medios para agilizar la tramitación de las solicitudes, Las recomendaciones y Sugerencias dictadas en este sentido un año tras otro, aunque bien acogidas por la Administración, nunca acaban de dar los frutos pretendidos y las leves mejoras introducidas en el programa siguen sin resolver los problemas enquistados en el mismo.

Una de las últimas modificaciones introducidas por la Administración en el programa con la intención de atajar el endémico problema de los atrasos en la tramitación de los procedimientos ha resultado a la postre tan inútil como las anteriores.



Nos referimos a la publicación del Decreto-Ley 7/2013, de 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social, en el que se modificaba el Decreto 2/1999, estableciendo una reducción en el plazo previsto para resolver los procedimientos desde la presentación de la solicitud, que pasaba de tres a dos meses.

A pesar de que se preveía un refuerzo administrativo en aquellas Delegaciones Territoriales con mayores cargas de trabajo para conseguir este objetivo, la realidad es que los resultados han sido muy pobres en 2013, ya que esta Institución sigue recibiendo reiteradas quejas de ciudadanos cansados de esperar durante meses y meses la resolución de una solicitud de ayuda que se revela urgente al estar motivada por la absoluta falta de recursos. No obstante, hubo un incremento presupuestario importante en el último trimestre que llevo a acelerar el proceso de concesión, pero lejos de los dos meses previstos en el Decreto.

En relación al número de quejas recibidas por esta Institución por este programa, debemos decir que se ha producido un crecimiento exponencial en consonancia con el aumento de demandantes en los últimos años. En total, en 2013 se ha intervenido sobre 54 quejas, de las que 14 pertenecían a años anteriores y 40 eran quejas nuevas del año 2013.

En cuanto a la tipología de quejas, el mayor porcentaje eran denuncias relacionadas con el retraso en la tramitación presentadas por personas impelidas por situaciones de precariedad absoluta. También han sido numerosas las quejas de personas disconformes con la denegación de su solicitud por incumplimiento de los requisitos establecidos normativamente. Muchas de estas quejas tenían que ver con los criterios para ser preceptores, que algunas personas consideran poco adaptados a la realidad actual y con el escaso uso de la posibilidad contemplada en el artículo 20 del Decreto para situaciones de emergencia social.

Además, como consecuencia de la crisis, se dan situaciones que no se contemplan en la norma, como son las de aquellas familias con hijos que pierden su hogar por no poder hacer frente a los pagos de alquiler o hipoteca y tiene que refugiarse en casas de los abuelos, encontrándose con el problema de no poder percibir el salario social al existir algún miembro en el hogar –los abuelos pensionistas- que cuenta con ingresos. Se crea así un bucle de imposible salida, en el que la familia no puede rehacer su vida independiente al no disponer de los ingresos del salario social.

Por otro lado está el caso de las mujeres que viven solas con hijos a cargo y con una pensión compensatoria que no es abonada por el padre. Estas mujeres no pueden acceder al salario social o pierden el derecho a su percepción cuando se aprueba la pensión compensatoria, sin que el impago de dicha pensión les habilite para la percepción de este subsidio ya que deben esperar hasta la resolución del judicial del procedimiento de reclamación. Mientras esta resolución se produce, y puede tardar años, las mujeres y sus hijos deben sobrevivir sin ingresos de ningún tipo.

Entrando ya a dar cuenta de las quejas recibidas y tramitadas en relación al salario social durante 2013, podemos comenzar reseñando quejas que ponían de manifiesto las dificultades y situaciones de emergencia social que mueven a los ciudadanos a solicitar estas ayudas.

Sirva de referente la **queja 13/1936**, en la que una madre con dos hijos de 7 y 8 años, de una localidad de Sevilla nos decía llevar nueve meses esperando el salario social, siendo su situación insostenible ya que no tenía ingreso alguno.

Tramitamos la queja ante la Delegación Territorial de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, que nos comunicó que el salario social se encontraba en trámites de Resolución ya que había sido valorada y aprobada una subvención de 3.329,70 €, no obstante nos reconocía que aun se encontraba en trámite el pago y pendiente de recibir los créditos necesarios desde la Consejería de Hacienda y Administración Pública.

Esta situación de retraso anormal en la tramitación y resolución del salario social ha sido una constante durante el año 2013 -pese a haberse reducido normativamente su plazo de tramitación de 3 a 2 meses- y ha tenido consecuencias dramáticas para muchas familias que precisan de la percepción del mismo para su supervivencia económica.

Idéntica situación encontramos en la **queja 13/1205**, en la que una madre con tres hijos de 19, 17 y 12 años y sin percibir la pensión compensatoria del exmarido, se dirigía a nosotros narrando los avatares vivido desde la presentación de la solicitud del salario social. Refería que en el mes de abril de 2012 presentó la solicitud del salario social a través de los Servicios Sociales de su localidad, siendo así que hasta el 18 de febrero de 2013 la Delegación Territorial de la Consejería no le solicitó documentación complementaria.

Esta queja fue presentada en la Oficina en el mes de febrero y nos solicitaba se le aplicasen las medidas de emergencia previstas en la norma (art. 20 del Decreto 2/1999). Trasladamos esta petición a la Administración y recibimos respuesta en el mes de abril, indicándonos en su escrito la Administración que había sido aprobada una prestación de 544,95€ por mes, en la Comisión de Valoración del Programa de Solidaridad el 9 de abril de 2013. Este retraso se había debido a que había necesitado presentar documentación complementaria. En cualquier caso, desde el inicio del expediente a la resolución, no al cobro de la misma, se habían tardado doce meses

Concluía la respuesta con un texto tipo que utiliza la Administración cuando no sabe a ciencia cierta cuándo se va a materializar el pago, y en el que señala lo siguiente *“la Consejería de Hacienda y Administración Pública transferirá próximamente, el crédito correspondiente para hacer efectivo los pagos a las unidades familiares solicitantes del IMS, con Resoluciones de Concesión en la Comisión de Valoración celebrada con fecha de 09/04/2013 por lo que posteriormente esta Delegación Territorial, procederá a ingresar la cuantía correspondiente en resolución”*. En un proceso normal el pago desde que se dicta la resolución tardaría un mes y medio o dos, tiempo necesario para la fiscalización y la realización del orden de pago, sin embargo, en los meses intermedios del año nos encontramos con que este periodo llega a retrasarse casi cuatro meses.

Es el caso de la **queja 13/1289**, una madre de un municipio de Córdoba con una hija se dirigía a nosotros en junio de 2013 solicitando nuestra mediación debido a que había presentado su solicitud el 29 de enero sin recibir respuesta y su situación era de pobreza absoluta al carecer de ningún tipo de ingreso. Como en otros casos, nos dirigimos a la Administración que nos respondía en los siguientes términos:

*“Esta señora presentó la solicitud al Programa de Solidaridad con fecha 29 de enero de 2013 en representación de la unidad familiar, compuesta por ella y su hija menor de edad.*

*Se inició el procedimiento valorando la documentación aportada junto con la solicitud, se nos recogía la documentación revisada.*

*Con fecha 18 de marzo de 2013 finaliza esta fase del procedimiento, pasando el expediente a estudios y propuesta de la Comisión de Valoración.*

*El 10 de junio de 2013 se celebra la preceptiva Comisión de Valoración, en la que entro la correspondiente propuesta de resolución que contemplaba la concesión a la unidad familiar de la interesada de una cuantía de 2710,26 €. Se dicta resolución de concesión de fecha 12 de abril de 2013.*

*Emitida Resolución, se inicia los trámites imprescindibles para proceder al pago del ingreso a la interesada. Este procedimiento de gasto concluye el 23 de julio de 2013, fecha a la que se realiza el ingreso a la interesa de la primera mensualidad en la cuenta bancaria de ésta”.*

En esta información pudimos ver como desde el 29 de enero de 2013, en el que se inicia el trámite con la solicitud, hasta el ingreso de primera mensualidad, 23 de julio de 2013, habían pasado cinco meses. Estábamos en un expediente en el que junto a la solicitud iba la documentación completa del mismo, y ello a pesar de que la situación descrita era de absoluta pobreza, lo que justificaría, si los informes lo ratifican, que se podría haber priorizado el pago, ya que parece obvio que ante una situación de pobreza absoluta no puede demorarse una ayuda social cinco meses.

Según información de la propia Consejería, el crecimiento de resoluciones en este año ha sido del 17%, con un fuerte crecimiento en el primer trimestre del año de casi un 40% y crecimiento sostenido a partir de mediados de segundo trimestre, lo que generó un aumento significativo en la gestión de los expedientes.

Una de las razones que explican los retrasos en las respuestas ha sido la falta de presupuesto para atender la demanda real que ha superado con creces las previsiones iniciales, cifradas en algo más de 70 millones de euros, y que ha obligado a la incorporación de nuevos créditos para cubrir dichas demandas, llegando a casi 30 millones a la terminación del año.

Ello permitió que con las incorporaciones realizadas a lo largo del año, el presupuesto total del año fue algo superior a los 100 millones de euros. Estamos ante un crecimiento de casi un 40% sobre el presupuesto inicial, aunque también es cierto que el número de expedientes estimados fue de 55.577 sobre las 77.932 solicitudes gestionadas, frente a las 33.068 solicitudes estimadas de las 48.569 presentadas el pasado año. Supuso un 49,5% de estimadas más con respecto al año anterior.

En cualquier caso, como hemos detectado por las quejas que llegaban a la Institución, la mayoría de éstas recogían el malestar por el retraso desde la presentación de la solicitud hasta su resolución. Ello a sabiendas de que la percepción de la ayuda es la única esperanza para seguir soportando a la espera de un empleo, lo que venía a cuestionar la validez de un programa que se denominaba como de emergencia social.

No podemos olvidar que el Programa que regula la Renta Mínima de Inserción de Solidaridad, supone un complemento para el desarrollo de las políticas de protección social, entendidas éstas tanto en sus niveles contributivos como asistencial. Fue, en su momento, un buen instrumento de respuesta a las necesidades básicas para personas con dificultades de empleo y que carecían de ingreso alguno, sin embargo en estos momentos es necesario una revisión en profundidad que enfatice en aquellos aspectos que venimos denunciando en estos últimos años.

Otra de las dificultades detectada y reflejada en las quejas, es el cumplimiento de los requisitos establecidos para ser perceptores del Programa. En este sentido, debemos destacar las referidas a la necesidad de acreditar documentalmente la unión de la pareja

(art. 15. a) y la certificación expedida por el Ayuntamiento acreditativa de que todos los miembros de la unidad familiar se encuentran empadronados como convivientes en un mismo domicilio, al menos con una año de antelación a la fecha de presentación de la solicitud (art. 15 b).

En este sentido, debemos destacar que este último requisito es el que más se ve reflejado en la resoluciones denegatorias del programa, debido a que en muchos casos, ante la pérdida de la vivienda y de empleo vuelven al hogar de los padres donde, lógicamente, habrá algún preceptor de pensión o ayuda y, por ello, pierden el derecho a ser perceptores del programa. En otro caso, nos encontramos familias que emigran y al retorno no se le computa el periodo que han estado fuera del país.

Una queja interesante con respecto a esto último, es la **queja 13/3628**, remitida por un emigrante español que había estado en Méjico buscando trabajo. En ella nos decía que había viajado en enero de 2011 a Méjico en busca de trabajo, *“dándome de alta en la Embajada, que acredito documentalmente con certificado de ésta que era residente en esa demarcación desde el 14 de diciembre de 2011, causando baja con fecha 8 de enero de 2013 por traslado a nuestro país, siendo por ello considerado Emigrante Retornado”*.

A su regreso a España no contaba con medios para subsistir, por lo que solicitó, a través de los Servicios Sociales Comunitarios, el Salario Social, así como una ayuda de emergencia municipal.

Sin embargo se encontró con que se le denegaba el salario social en base a no haber estado empadronado al menos un año antes a la presentación de la solicitud en nuestro país, lo que no parece lógico ya que estuvo, por razones económicas, dos años fuera del país y, en cualquier caso, ello podría tener un carácter extraordinario.

Nos dirigimos al Ayuntamiento de su localidad y a la Delegación Territorial de la Consejería para la Igualdad, Salud y Políticas Sociales y recibimos un informe del Ayuntamiento en el que se nos decía:

*“Se inicia la intervención en estos Servicios Sociales en el año 2009. Se trata de una persona (unidad convivencial unipersonal).*

*Acude a los Servicios Sociales en una situación de desempleo, sin recursos básicos y con una edad avanzada.*

*Las intervenciones llevadas a cabo desde el Programa de Primera Atención, se centraron en la información y orientación sobre recursos. Para ello se le informó de las ayudas económicas municipales, recurso de comedor social y solicitud de Salario Social.*

*En ese mismo año se le orientó también a un programa Integral de Empleo desarrollado en su zona. Solicitud de Bonificación de Tasa de Agua que le fue concedido e igualmente percibió una ayuda económica de emergencia para atender a necesidades (prótesis dental).*

*Durante el año 2010 continuó percibiendo la ayuda económica periódica y la bonificación de la Tasa del Agua a la espera de percibir el Salario Social. Sin concluir el periodo de la ayuda económica causó baja en la misma por traslado a Méjico.*

*Desde esa fecha hasta el mes de febrero de 2013 no acude a los Servicios Sociales (coincidiendo con el periodo que permaneció en Méjico). A partir de esa fecha vuelve de nuevo a contactar, comenzando nuevamente la aplicación de recursos acorde a su situación. Se tramita de nuevo el Salario Social y la ayuda económica municipal y los gastos de suministro de agua, que se le compensan los recibos mensuales por no estar abierto el plazo de presentación de bonificación de la Tasa del Agua.*

*Ha recibido una petición de subsanación referente a los períodos de convivencia, que requiere la tramitación del Salario Social y desde Servicios Sociales, al ser el recurso de competencia autonómica, solo podemos aportar la documentación que a su vez nos presenta el interesado. Actualmente tenemos conocimiento que la resolución del expediente se encuentra en estudio.*

*Respecto a la ayuda económica municipal se encuentra en lista de espera, en situación de prioridad.*

*En conjunto, las Intervenciones llevadas a cabo, atendiendo al perfil del solicitante han estado en consonancia con los recursos de protección social del ámbito de los Servicios Sociales, dándose la posibilidad de que dichos recursos no logren cubrir de forma completa las necesidades derivadas de falta de empleo principalmente como principal elemento normalizador y habiendo agotado los pertinentes*

*Por nuestra parte, entendemos que se le ha dado, dentro de las posibilidades de los Servicios Sociales, una respuesta acorde a su demanda.*

*Por otro lado, en base a la necesidad de empleo deberá acudir a las oficinas del Servicio Andaluz de Empleo para ver los tipos de ofertas posibles que puedan existir en estos momentos”.*

*Junto a este informe recibimos otro de la Delegación Territorial de la Consejería, en el que se nos venía a indicar que, “efectivamente, según lo previsto en el Decreto regulador, es necesaria encontrarse censado en un municipio andaluz un año antes de la solicitud, y en este caso no se cumplía”.*

*No obstante, dadas las circunstancias y el hecho de haberles trasladado la queja se nos decía lo siguiente:*

*“... está pendiente de resolución, y podría contemplarse el presente caso dentro de las posibles excepciones previstas en el art. 2.b) in fine, máxime teniendo en cuenta lo dispuesto en el art. 48.1 de la Ley 8/2006, de 24 de octubre, del Estatuto de los andaluces en el mundo, según el cual las personas retronadas que cumplan con los requisitos exigidos en los programas correspondientes, podrán acceder a prestaciones educativas, sanitario-asistenciales y de asistencia social, sin necesidad de acreditar un periodo de residencia previa en Andalucía.*

*Quedaba sujeto, la resolución del procedimiento del resultado de la cumplimentación del requerimiento de subsanación en orden a acreditar documentalmente la condición de retornando del solicitante, todo ello sin perjuicio del cumplimiento del resto de requisitos establecidos para el acceso a las medidas contempladas en el Programa de Solidaridad”*

Entendemos que en este caso, se le buscó una salida a una situación que consideramos lógica y extraordinaria, pero necesaria para atender a un ciudadano en una circunstancia muy crítica.

En este año abrimos la **queja 13/1547**, en el mes de febrero y a tenor de algunas quejas que recogían la paralización de los pagos en los primeros meses del año. En esta ocasión, junto a esta denuncia, nos centramos en las Recomendación segunda emitida del pasado año, en la que hacíamos previsiones de un incremento notable en el número de solicitudes, como así ha sido, y en las disfunciones que ello podría producir en las resoluciones de este año.

En ésta solicitábamos que hasta tanto se ponga en marcha la norma que regule la Renta Básica, debido al incremento exponencial de las solicitudes presentadas, se aumente la partida presupuestaria en la cuantía necesaria para que ninguna solicitud se quede sin aprobación cuando reúna los requisitos establecidos.

A esto se nos vino a decir, como respuesta a la Recomendación de 2012, que *“la Consejería tenía previsto en esta legislatura poner en marcha de la Renta Básica de Inserción que permita una mayor cobertura población a la vista de los últimos datos de personas sin ingresos en nuestra Comunidad Autónoma”*.

Les trasladamos que la situación del Programa parece debilitarse lejos de responder a nuestras demandas, de aumentar su cobertura e incrementar los fondos necesarios para su sostenimiento, ya que hemos tenido conocimiento por varios perceptores del programa en la Institución que venían recibiendo en estos meses el salario social, y que se le había paralizado en el mes de febrero, lo que parece se debe a falta de liquidez de Tesorería o por motivos que desconocemos.

Se nos vino a decir lo siguiente:

*“(…) la tramitación del ingreso Mínimo de Solidaridad requiere de una cierta complejidad ya que es necesario considerar diversos parámetros e indicadores, con la documentación que también requiere, y en muchos caos ello presenta dificultades para las personas que han de solicitar este ingreso.*

*En nuestra Comunidad Autónoma se ha avanzado considerablemente en la gestión y resolución de estos expedientes, sobre todo teniendo en cuenta que en el año 2009 se presentó un número importante de solicitudes, coincidiendo con las consecuencias directas sobre los ciudadanos de la actual crisis económica, que representó un incremento de 40,87% de expedientes respecto al año anterior, es decir 29,134 solicitudes más.*

*Por otro parte, la resolución de expedientes durante el periodo 2009 a 2012 ha aumentado el 42,7% lo que representa un incremento que se corresponde con el aumento de expedientes, lo que ha supuesto un esfuerzo importante por parte de las Delegaciones Territoriales de la Consejería que han destinado los recursos necesarios para dar respuesta adecuada a esta situación.*

*Desde la Junta de Andalucía y ya desde la anterior legislatura se ha garantizado el Ingreso Mínimo de Solidaridad a 30.000 familias andaluzas cada año, y para este ejercicio 2013 este programa está dotado con 70 millones de euros, lo que supone un incremento del 11,35% respecto del ejercicio anterior”*.

*(...) en la actualidad, nuestra Comunidad Autónoma cuenta con un nuevo instrumento para hacer frente a la desigualdad, como es el Decreto-Ley 7/2013, de 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía. Con este instrumento se pretende reforzar la red de seguridad para las personas y grupos más vulnerables y que puedan situarse en condiciones de exclusión social.*

*EL Decreto referido se sustenta en una serie de pilares fundamentales como son:*

*\*Acceso a la contratación, contemplando el empleo como la principal medida de integración e inserción social.*

*\*Amortiguación del desempleo, intentando mantener en el mercado laboral a personas que podrían salir de él por los cambios operados en la Ley de la Dependencia y la Autonomía personal.*

*\* Garantizar el ingreso de solidaridad a aquellas personas que se encuentren en riesgo de exclusión social.*

*\*Asegurar una ingesta mínima de calorías a las personas con problemas de exclusión social, mediante una red articulada para la adecuada coordinación de todos los sectores implicados.*

*En cuanto al Ingreso Mínimo de Solidaridad se refuerza la obligatoriedad de adoptar medidas para dotar de mayor agilidad administrativa el procedimiento para la concesión del mismo hasta tanto se apruebe la normativa reguladora de la Renta Básica y, en consecuencia se modifica el Decreto 2/1999, de 12 de enero, por el que se regula la creación del programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad de Andalucía.*

*En cuanto al Ingreso Mínimo de Solidaridad, se refuerza la obligatoriedad de adoptar medidas para dotar de mayor agilidad administrativa el procedimiento para la concesión del mismo hasta tanto se apruebe la normativa reguladora de la Renta Básica y, en consecuencia se modifica el Decreto 2/1999, de 12 de enero, por el que se regula la creación del programa de Solidaridad de los andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía.*

*Para llevar a cabo esa agilización en la tramitación del salario, hay una dotación económica extraordinaria de 44 millones de euros, que se añaden a los 7º millones con que ya contaba el Ingreso Mínimo de Solidaridad. Hay que tener en cuenta que en estos últimos cinco años, la evolución del Ingreso Mínimo ha ido aumentando, pasando de los 17.112 concedidos en 2008 a los 33.068 aprobados en 2012. En términos generales, el Decreto al que se hace referencia, lleva aparejado cerca de 120 millones de euros adicionales (6º millones para el Plan Extraordinario de Acción Social de Andalucía, 16 para la Red y Plan de Solidaridad y Garantía Alimentaria y los 44 ya mencionados, para la agilización del Ingreso Mínimo de Solidaridad) dirigidos a los sectores más frágiles de población.”.*

*Por último, se nos decía que “cabe esperar por tanto, que con las medidas contenidas en el Decreto se acortarán significativamente los tiempos de tramitación y de*

*efectivo libramiento de las cantidades que conforman los diferentes salarios sociales de la unidades familiares solicitantes”.*

En la valoración que hacíamos de esta queja, que abrimos en el mes de marzo y de la que recibimos información en octubre, partíamos de lo manifestado en la respuesta a nuestra resolución de 2012, donde se venía a asumir el compromiso de contar en esta legislatura con una normativa que regulase la Renta Básica. Por otro lado, se reconocía la complejidad del programa y el incremento de demandantes en este año, que superaba cualquier previsión realizada si se tomaba como referente los datos de años anteriores. Ello no justifica que se hubiera realizado una proyección en este sentido o que ésta se hiciera tarde cuando los retrasos llegaban a ser significativos.

Se justificaba diciendo que se había avanzado de forma considerable, y ello es cierto. Sin embargo este avance quedaba desfigurado para muchos de nuestros reclamantes debido a la tardanza en la resolución de la petición. No es la agilidad administrativa un dato que podamos destacar del Programa, a pesar de que hubiera existido intencionalidad con lo recogido en el Decreto-Ley7/2013, ya que después de su publicación siguieron incumplándose los plazos, al menos alguna provincias. Mientras los libramientos de presupuesto llegaron a finales de año y solo permitieron las resoluciones de las solicitudes presentadas hasta septiembre de ese mismo año. También es cierto que el esfuerzo de los 44 millones fue dirigido, casi en su totalidad, a fortalecer la gestión del programa.

En cuanto al número de solicitudes concedidas, creemos que ha existido una clara voluntad de mejorar y cubrir el mayor número posible de demandantes, pero los datos son fiel reflejo de los efectos devastadores de la crisis en nuestra Comunidad Autónoma, por lo que resulta necesario disponer de un incremento presupuestario mayor, en la medida de lo posible, y consolidado para años posteriores, ya que de no ser así estaríamos de nuevo ante situaciones parecidas a la vivida.

Consideramos que es necesario hacer proyecciones anuales previas con la suficiente antelación, evitando así situaciones como las vividas durante varios meses del año, con suspensión de resoluciones y de pagos, al quedar éstas limitadas a los ingresos realizados por la Tesorería de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas que a su vez lo son al presupuesto consolidado y fijado en el Presupuestos Generales.

Por nuestra parte, existe el compromiso de seguir actuando en el seguimiento de este Programa, ya que como decíamos es una de las pocas herramientas eficaces que existen para atender las situaciones más desesperadas que viven en estos momentos muchos ciudadanos.

Por último, queremos resaltar que resulta necesario garantizar la efectividad del derecho de la Renta Básica y demás derechos que deriven, mediante el ejercicio de la correspondiente acción, y en su caso, ante la jurisdicción contencioso-administrativa

Es por ello, que para el siguiente año, abriremos de nuevo una queja de Oficio que nos permita hacer un seguimiento sobre los cambios anunciados, así como sobre el propio funcionamiento del programa.



Por último, queremos resaltar que resulta necesario garantizar la efectividad del derecho de la Renta Básica y demás derechos que deriven, mediante el ejercicio de la correspondiente acción, y en su caso, ante la jurisdicción contencioso-administrativa.



## **XI.- ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS Y ORDENACIÓN ECONOMICA.**

### **1. Introducción.**

El presente Capítulo es una novedad en el formato tradicional del Informe Anual ya que sucede en gran medida al Capítulo que en años precedentes recibía la denominación de Administraciones Públicas y Administraciones Económicas, sumando la dación de cuentas correspondiente a dicho Capítulo con el dedicado a los temas tributarios.

Este cambio viene motivado por otra novedad introducida en el presente Informe Anual, cual es la incorporación de un Capítulo completamente nuevo dedicado a los temas de Consumo, en el que se van a incluir muchas de las cuestiones que se trataban tradicionalmente en el Capítulo relativo a las Administraciones Económicas, como es el caso de los asuntos referidos a la energía eléctrica y a los servicios financieros.

Al quedar así minorado el Capítulo de Administraciones Públicas y Administraciones Económicas, se ha considerado oportuno completar el mismo con los temas tributarios, que disponían de Capítulo propio en informes precedentes.

De este modo, la estructura del presente Capítulo va a quedar conformada por tres grandes epígrafes:

- a. Administraciones Tributarias
- b. Ordenación Económica
- c. Administraciones Públicas

En el primero de estos epígrafes, Administraciones Tributarias, se incluirá la dación de cuentas relativa a las quejas que los ciudadanos nos han dirigido durante el año 2013, y en las que nos trasladaban los distintos problemas que se derivaban de su relación con la Administración tributaria autonómica y local.

En el epígrafe dedicado a Ordenación Económica se incluirán cuestiones diversas relacionadas con materias tales como Industria, Actividades Comerciales y Servicios, Turismo; Fomento y Supervisión (que se refiere a subvenciones y otras medidas de fomento).

Por su parte, bajo el título de Administraciones públicas se engloba la referencia a quejas que guardan relación con la temática de Contratación pública y Bienes de titularidad pública, junto con las quejas tramitadas por la Institución respecto de la supervisión y control externo de los actos o procedimientos de las Administraciones Locales que abarca tanto su organización, funcionamiento y régimen de sesiones; demarcación municipal, fórmulas asociativas locales y entidades locales autónomas; así como los servicios locales.

En cada uno de los epígrafes detallaremos aquellas cuestiones que han suscitado especial interés dentro de cada una de las materias que los integran.

Los derechos fundamentales afectos por las materias señaladas, y a cuya supervisión tiende la actividad de esta Institución, son muchos y diversos, aunque se ven particularmente concernidos los incluidos en el Capítulo III del Título I de la Constitución

Española y los derivados de las obligaciones que el artículo 103 de la Carta Magna atribuye a las Administraciones Públicas en su actuar.

Asimismo, es importante reseñar la relevancia que adquieren en las materias objeto de análisis los derechos recogidos en el Título I del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y particularmente los derivados de los principios rectores de las políticas públicas estatuidos en el Capítulo III de dicho Título.

A continuación se destacan las resoluciones dictadas por el Defensor del Pueblo Andaluz que no han obtenido la respuesta colaboradora de las Administraciones Públicas a tenor del artículo 29.1 de la Ley del Defensor del Pueblo Andaluz.

- Resolución relativa al embargo por deuda tributaria, dirigida al Ayuntamiento de Sevilla en el curso de la **queja 11/5430**, que fue rechazada sin que se aportasen argumentos jurídicos que, a juicio de esta Institución, justificasen dicha decisión

- Resolución relativa al recurso de reposición interpuesto contra Providencia de Apremio, dirigida al Ayuntamiento de Barbate en el curso de la **queja 12/4127**, respecto de la que no se recibió respuesta alguna.

- Resolución relativa a la dilación habida en el pago de unas obras, dirigida a la Agencia de Medio Ambiente y Agua en el curso de la **queja 12/3159**, que inicialmente fue rechazada sin que se aportasen argumentos jurídicos que, a juicio de esta Institución, justificasen dicha decisión, aunque finalmente fuese aceptada.

- Resolución relativa a la falta de respuesta a un escrito remitido por una administrada, dirigida al Ayuntamiento de Benacazón en el curso de la **queja 12/4127**, respecto de la que inicialmente no se recibió respuesta alguna. No obstante, con posterioridad fue aceptado nuestro pronunciamiento.

Por el contrario, sí fueron asumidas las siguientes resoluciones:

- Resolución relativa a la organización, régimen y periodicidad de las sesiones plenarias, dirigida al Ayuntamiento de Lanjarón en el curso de la **queja 12/1665**.

- Resolución relativa a la imposibilidad para grabar plenos municipales, dirigida al Ayuntamiento de San Roque en el curso de la **queja 13/1837**.

- Resolución relativa a las funciones atribuidas a concejales y concejalas, dirigida al Ayuntamiento de Úbeda en el curso de la **queja 11/5118**.

- Resolución relativa al derecho de acceso a información que asiste a concejales y concejalas, dirigida al Ayuntamiento de Arcos de la Frontera en el curso de la **queja 11/5909**.

- Resolución relativa a la publicación electrónica de ordenanzas municipales, dirigida a las ocho Diputaciones provinciales en el curso de la **queja 11/5306**.

- Resolución relativa a la necesidad de adaptar ordenanzas sobre venta ambulante, dirigida a las capitales de provincia en el curso de la **queja 11/5556**.

- Resolución relativa a la necesidad de dar respuesta a escritos, dirigida al Ayuntamiento de Purullena en el curso de la **queja 12/4498**.

- Resolución sobre la impugnación de presupuesto municipal, dirigida al Ayuntamiento de Berja en el curso de la **queja 12/7124**.

## **2. Análisis de las quejas admitidas a trámite**

### **2. 1. Administraciones tributarias.**

Este epígrafe lo vamos a dedicar, como viene siendo habitual, a dar cuenta de aquellas quejas que los ciudadanos nos han dirigido durante el año 2013, y en las que nos trasladaban los distintos problemas que se derivaban de su relación con la Administración tributaria autonómica y local.

#### **2. 1. 1. Subidas de impuestos.**

Han sido muchas las quejas que durante este año 2013 se han recibido en esta Defensoría sobre la problemática que ilustra este apartado, entre las que podemos citar la **queja 13/4384**, **queja 13/4597**, **queja 13/4614** y **queja 13/4710**.

Estas quejas muestran una realidad hasta cierto punto paradójica, ya que es la penuria provocada por la crisis económica en las arcas públicas la que explica el afán recaudatorio que se trasluce en la decisión de muchos Ayuntamientos y de la Comunidad Autónoma de subir la presión fiscal de toda suerte de impuestos y tasas. Pero esa penuria de las arcas públicas no es sino una consecuencia de la propia penuria de las familias como consecuencia de la crisis económica que se ha traducido en una menor actividad económica y, por ende, una menor recaudación tributaria.

La cuestión que habría que plantearse es donde está el punto de equilibrio que evite que entremos en un círculo vicioso de subidas de impuestos destinadas a aumentar la recaudación que ahogan las economías familiares, desincentivan la actividad económica y, por tanto, disminuyen la recaudación tributaria.

Somos conscientes de que no es fácil encontrar una respuesta a esta cuestión, lo que si podemos decir, a la luz de las quejas recibidas, es que la subida de impuestos y tasas está poniendo en serias dificultades a muchas familias cuya precaria situación económica no les permite afrontar estos nuevos gastos.

Podemos estar en una situación absurda en la que la misma necesidad que tiene la Administración Pública de subir los impuestos para sufragar el coste de prestar los servicios públicos es la que padecen muchas familias para pagar el coste como usuarios de esos servicios públicos.

También la crisis económica ha tenido su incidencia depreciando el valor de determinados elementos que constituyen el hecho imponible de muchos impuestos, sin que, como denuncian muchos, dicha minoración del valor haya sido tenida en cuenta por la Administración tributaria.

Tal ocurre por ejemplo con los tributos que gravan la propiedad inmueble, como el Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI), o la transferencia de dichos bienes, ya sea inter vivos -Impuesto de Trasmisiones Patrimoniales (ITPAJD)- o mortis causa -Impuesto de sucesiones (IS)-. Muchas de las quejas recibidas en relación al cobro de estos tributos denuncian que la Administración no toma en consideración la importante depreciación que estos inmuebles han sufrido como consecuencia de la crisis económica e insiste en fijar la

base imponible atendiendo a unos valores catastrales que estiman disociados del valor de mercado actual.

Si bien es cierto que hace unos años el valor catastral de un inmueble, que sirve de referente para establecer la cuota de ciertos impuestos, estaba muy por debajo del valor real de mercado, esto ha dado un vuelco y a consecuencia de la crisis, el valor actual en el que se compran y venden los inmuebles en muchas ocasiones está por debajo del valor catastral.

Por otro lado, la crisis económica, con su correlato de pérdidas de empleo y destrucción de empresas, ha disminuido los ingresos de muchas familias que antes disponían de una economía saneada que les había permitido adquirir viviendas de un valor catastral elevado. En la situación actual del mercado inmobiliario estas familias no pueden vender sus viviendas sin afrontar grandes pérdidas por lo que se ven obligadas a mantenerlas y, por tanto a hacer efectivo el pago de unos impuestos cuyo tipo impositivo no cesa de crecer y se aplica sobre una base imponible que no refleja el valor real del bien.

Y es que contar con una vivienda con un elevado valor catastral ya no es un motivo evidente para presuponer que su propietario dispone de medios económicos con lo que hacer frente a los impuestos que gravan la misma.

Han sido frecuentes, por tanto, los escritos de queja que nos da trasladaban la disconformidad de sus promotores con la excesiva subida del IBI que grava sus viviendas. Sin embargo, nuestra capacidad de mediar en estos casos es muy limitada porque la legalidad tributaria ampara estas actuaciones de la Administración, por lo que únicamente cabría pedir una adecuación de los valores catastrales a la situación actual del mercado inmobiliario, algo que debe hacerse siguiendo los procedimientos legalmente establecidos a tal fin.

El artículo 64 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, establece que la base imponible de este impuesto estará constituida por el valor catastral de los bienes inmuebles, que se determinará, notificará y será susceptible de impugnación conforme a lo dispuesto en las normas reguladoras del Catastro Inmobiliario. Pudiendo localizar en el artículo 60 al 77 del citado Real Decreto todo lo relativo al cálculo del impuesto.

Por otro lado, de acuerdo con la potestad reglamentaria que reconoce el artículo 12 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, las corporaciones locales tienen competencias para el establecimiento de los tributos locales mediante la aprobación de la correspondiente ordenanza fiscal, que deberán cumplir los trámites y requisitos que se establecen en los artículos 16 y 17 del Cuerpo Legal citado.

Por lo tanto, cuando recibimos una queja denunciando por excesivo el importe del IBI, lo único que podemos hacer es verificar que la ordenanza fiscal se ha aprobado conforme disponen las normas y el cálculo de la cuota tributaria se ha efectuado correctamente.

Si estas actuaciones se han verificado de forma correcta, no quedaría otra opción que hacer uso de los canales establecidos para conseguir una minoración del valor catastral asignado al inmueble o requerir al Ayuntamiento para que en las ordenanzas fiscales se reconsideren los tipos impositivos o, cuando menos, se incluyan medidas que modulen la presión fiscal de las personas con menor capacidad económica.

En este sentido, nos hemos dirigido a algunos Ayuntamientos trasladándole las protestas recibidas de sus vecinos por lo que consideran una excesiva presión fiscal y solicitándoles que tomen en consideración las dificultades que la crisis económica está conllevando para muchas familias y adopten las medidas que sean necesarias para evitar situaciones de impago por falta de medios.

2. 1. 2. La dación en pago, una opción ante el desahucio no exenta de consecuencias tributarias.

Entre las muchas quejas que recibimos relacionadas con la crisis económica algunas de las más dramáticas son las que nos llegan de familias que no pudiendo hacer frente a los pagos de la hipoteca tuvieron que renunciar a su vivienda y entregarla a las entidades financieras.

Pues bien, por si el hecho de quedarse sin vivienda por no disponer de ingresos económicos para hacer frente a un préstamo no fuera suficiente duro, algunas familias deben afrontar además las reclamaciones posteriores de la administración tributaria en relación a las consecuencias fiscales que se derivan de la transmisión del bien.

Uno de los casos que tuvo entrada en esta Institución en los último días del año 2012 y por lo tanto gestionada en el 2013, la **queja 12/7189**, guardaba relación con el pago del IBI, ya que la transmisión efectiva del inmueble se había producido en los primeros días del mes de enero, encontrándose la familia con que el Ayuntamiento le requería el pago del impuesto correspondiente a ese ejercicio, algo que consideraban profundamente injusto. El problema es que la actuación municipal era perfectamente acorde a derecho ya que el sujeto pasivo del impuesto correspondiente a dicho ejercicio era quien ostentaba la titularidad el 1 de enero del año en curso. El interesado se cuestionaba como era posible que por tener a su nombre una vivienda tan sólo 10 días de todo un año se le pudiera exigir el pago del citado impuesto.

La única posibilidad en una situación como esta era solicitar del Ayuntamiento el otorgamiento de una ayuda económica a la familia para poder hacer frente a sus obligaciones fiscales.

Otro problema importante se produce en relación al Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, conocido por plusvalía, que se devenga cuando el valor de la vivienda adquirida por el banco es superior al valor de compra del inmueble. En estos supuestos el transmitente de la vivienda, en este caso la familia que efectúa la dación en pago, debe afrontar el pago del impuesto como sujeto pasivo del mismo.

Únicamente en caso de que dicha dación en pago se haya producido en aplicación del denominado Código de Buenas Prácticas la normativa vigente permite que la entidad financiera pase a ser el sustituto del contribuyente, el problema es que muchas de las daciones en pago que se producen son consecuencia de acuerdos entre el propietario y el banco sin que se llegue a aplicar el Código de Buenas Prácticas, a veces por desconocimiento de su existencia por parte de las familias.

En estos casos, el impuesto se devenga y el Ayuntamiento no tiene mas remedio que girar el mismo al sujeto pasivo, lo que causa la indignación de las personas afectadas que no entienden como se les requiere un impuesto después de haber perdido sus viviendas precisamente por no poder pagar la hipoteca.

Nuevamente en estos casos nos vemos impedidos de realizar otra actuación que pedir al Ayuntamiento que conceda una ayuda económica a la familia para hacer frente a sus obligaciones fiscales.

Algo similar ocurre en relación con el IRPF donde las familias son requeridas para el pago del incremento que supone la transmisión de sus viviendas, sin atender al hecho de que la misma sea fruto de una dación en pago por imposibilidad de pago de la hipoteca.

Al ser el IRPF un impuesto estatal nuestra intervención en estos casos debe limitarse necesariamente a la remisión de la queja a la Defensora del Pueblo.

También nos han llegado otras quejas relacionadas con daciones en pago, como es el caso de supuestos en los que se reclamaba a los transmitentes de la vivienda el pago de la Tasa de recogida de residuos al no haber comunicado adecuadamente al Ayuntamiento ni la familia ni el banco el cambio de titularidad en el inmueble.

En definitiva, el problema de todos estos supuesto no es una irregularidad en la forma de actuar de la administración, sino más bien una imposibilidad de los realmente obligados al pago de afrontar los mismos. Si habían perdido sus bienes por no contar con ingresos económicos, no era factible que pagaran los tributos derivados de la transmisión del inmueble. Una posible propuesta pasaría por promover que se incluyera en la legislación vigente la posibilidad de quedar exento del pago de los mismos cuando la transmisión sea consecuencia de una dación en pago y entre dentro de unos supuestos concretos relacionados con la capacidad económica del sujeto pasivo.

De momento no nos quedó otra opción que la empleada en la **queja 12/2653**, con una resolución de abril de 2013, en la cual pedíamos que se articulase algún tipo de ayuda para que el afectado pudiese hacer frente a su deuda.

El expediente se inició en mayo de 2012 cuando el promotor de la misma exponía como el inmueble que constituía la vivienda habitual había sido objeto de subasta judicial, procediéndose por Auto del Juzgado a la adjudicación de la finca a una Entidad Bancaria.

Asimismo, el promotor de la queja exponía que el Ayuntamiento de San Fernando le había liquidado el Impuesto del incremento del valor de los terrenos, por la transmisión de dicho inmueble y había dictado Acuerdo de Apertura y Propuesta de Resolución de Expediente Sancionador contra su persona, en la consideración de que el impago de la plusvalía, constituye una infracción de carácter leve, tipificada en los artículos 183 a 191 de la Ley 58/2003 de 17 de diciembre, General Tributaria.

La persona promotora de la queja exponía su total disconformidad con estas actuaciones por considerar que dicho gravamen era injusto y empeoraba aun más su situación como desahuciado. Asimismo, exponía su absoluta discrepancia con el expediente sancionador incoado en su contra por entender que incrementaba el grado de injusticia de la situación que está padeciendo.

Tras analizar la documentación aportada, esta Institución considero oportuno dirigirse al Ayuntamiento de San Fernando trasladándole las siguientes consideraciones:

***“Primera.- del marco jurídico existente en cuanto al Impuesto del Incremento del Valor de los Terrenos.***



*El impuesto del Incremento del Valor de los Terrenos, al ser un impuesto de naturaleza municipal, se encuentra regulado en virtud de la Ordenanza Fiscal nº 3, del Ayuntamiento de San Fernando, reguladora de dicho impuesto.*

*Así, de conformidad con su artículo 2º «Constituye el hecho imponible del impuesto el incremento del valor que experimenten los terrenos de naturaleza urbana y se ponga de manifiesto a consecuencia de la transmisión de la propiedad de los mismos por cualquier título o de la constitución o transmisión de cualquier derecho de goce, limitativo del dominio, sobre los referidos terrenos.»*

*El Real Decreto Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, constituye la norma básica del impuesto. Dedicando a su regulación los artículos 104 a 110, ambos inclusive.*

*De entre los citados preceptos y en cuanto a su relación con el supuesto que nos ocupa, merecen ser reproducidos los siguientes:*

«Artículo 104. Naturaleza y hecho imponible. Supuestos de no sujeción.

1. El Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana es un tributo directo que grava el incremento de valor que experimenten dichos terrenos y se ponga de manifiesto a consecuencia de la transmisión de la propiedad de los terrenos por cualquier título o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio, sobre los referidos terrenos.

2. No está sujeto a este impuesto el incremento de valor que experimenten los terrenos que tengan la consideración de rústicos a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles. En consecuencia con ello, está sujeto el incremento de valor que experimenten los terrenos que deban tener la consideración de urbanos, a efectos de dicho Impuesto sobre Bienes Inmuebles, con independencia de que estén o no contemplados como tales en el Catastro o en el padrón de aquél. A los efectos de este impuesto, estará asimismo sujeto a éste el incremento de valor que experimenten los terrenos integrados en los bienes inmuebles clasificados como de características especiales a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

3. No se producirá la sujeción al impuesto en los supuestos de aportaciones de bienes y derechos realizadas por los cónyuges a la sociedad conyugal, adjudicaciones que a su favor y en pago de ellas se verifiquen y transmisiones que se hagan a los cónyuges en pago de sus haberes comunes.

Tampoco se producirá la sujeción al impuesto en los supuestos de transmisiones de bienes inmuebles entre cónyuges o a favor de los hijos, como consecuencia del cumplimiento de sentencias en los casos de nulidad, separación o divorcio matrimonial, sea cual sea el régimen económico matrimonial.

4. No se devengará el impuesto con ocasión de las aportaciones o transmisiones de bienes inmuebles efectuadas a la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria regulada en la disposición

adicional séptima de la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de las entidades de crédito.

No se producirá el devengo del impuesto con ocasión de las aportaciones o transmisiones realizadas por la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria a entidades participadas directa o indirectamente por dicha Sociedad en al menos el 50 % del capital, fondos propios, resultados o derechos de voto de la entidad participada en el momento inmediatamente anterior a la transmisión, o como consecuencia de la misma.

No se devengará el impuesto con ocasión de las aportaciones o transmisiones realizadas por la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria, o por las entidades constituidas por esta para cumplir con su objeto social, a los fondos de activos bancarios, a que se refiere la Disposición adicional décima de la Ley 9/2012, de 14 de noviembre.

No se devengará el impuesto por las aportaciones o transmisiones que se produzcan entre los citados Fondos durante el período de tiempo de mantenimiento de la exposición del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria a los Fondos, previsto en el apartado 10 de dicha disposición adicional décima.

En la posterior transmisión de los inmuebles se entenderá que el número de años a lo largo de los cuales se ha puesto de manifiesto el incremento de valor de los terrenos no se ha interrumpido por causa de la transmisión derivada de las operaciones previstas en este apartado.

#### Artículo 105. Exenciones.

1. Estarán exentos de este impuesto los incrementos de valor que se manifiesten como consecuencia de los siguientes actos:

a. La constitución y transmisión de derechos de servidumbre.

b. Las transmisiones de bienes que se encuentren dentro del perímetro delimitado como Conjunto Histórico-Artístico, o hayan sido declarados individualmente de interés cultural, según lo establecido en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, cuando sus propietarios o titulares de derechos reales acrediten que han realizado a su cargo obras de conservación, mejora o rehabilitación en dichos inmuebles. A estos efectos, la ordenanza fiscal establecerá los aspectos sustantivos y formales de la exención.

2. Asimismo, estarán exentos de este impuesto los correspondientes incrementos de valor cuando la obligación de satisfacer aquél recaiga sobre las siguientes personas o entidades:

a. El Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales, a las que pertenezca el municipio, así como los organismos autónomos del Estado y las entidades de derecho público de análogo carácter de las comunidades autónomas y de dichas entidades locales.

b. El municipio de la imposición y demás entidades locales integradas o en las que se integre dicho municipio, así como sus respectivas entidades de derecho público de análogo carácter a los organismos autónomos del Estado.

c. Las instituciones que tengan la calificación de benéficas o de benéfico-docentes.

d. Las entidades gestoras de la Seguridad Social y las mutualidades de previsión social reguladas en la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados.

e. Los titulares de concesiones administrativas revertibles respecto a los terrenos afectos a éstas.

f. La Cruz Roja Española.

g. Las personas o entidades a cuyo favor se haya reconocido la exención en tratados o convenios internacionales.

Artículo 106. Sujetos pasivos.

1. Es sujeto pasivo del impuesto a título de contribuyente:

a. En las transmisiones de terrenos o en la constitución o transmisión de derechos reales de goce limitativos del dominio a título lucrativo, la persona física o jurídica, o la entidad a que se refiere el artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que adquiera el terreno o a cuyo favor se constituya o transmita el derecho real de que se trate.

b. En las transmisiones de terrenos o en la constitución o transmisión de derechos reales de goce limitativos del dominio a título oneroso, la persona física o jurídica, o la entidad a que se refiere el artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que transmita el terreno, o que constituya o transmita el derecho real de que se trate.

2. En los supuestos a que se refiere el párrafo b del apartado anterior, tendrá la consideración de sujeto pasivo sustituto del contribuyente, la persona física o jurídica, o la entidad a que se refiere el artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que adquiera el terreno o a cuyo favor se constituya o transmita el derecho real de que se trate, cuando el contribuyente sea una persona física no residente en España.»

*Pues bien, en el ámbito del sujeto pasivo, resulta destacable el artículo 9 del Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de Medidas Urgentes de Protección de Deudores Hipotecarios sin Recursos, que introduce una modificación en el artículo 106 anteriormente reproducido, mediante la incorporación de un nuevo párrafo tercero, en el que se invierte la condición del sujeto pasivo en los supuestos de dación en pago:*

«3. En las transmisiones realizadas por los deudores comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 2 del Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, con ocasión de la dación en pago de su vivienda prevista en el apartado 3 del Anexo de dicha norma, tendrá la consideración de sujeto pasivo sustituto del

contribuyente la entidad que adquiriera el inmueble, sin que el sustituto pueda exigir del contribuyente el importe de las obligaciones tributarias satisfechas.»

*Finalmente, y en relación con la capacidad de autonormación de los Ayuntamientos, resulta de aplicación el artículo 8.c) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, del siguiente tenor literal:*

«Se regularán en todo caso por Ley:

c) La determinación de los obligados tributarios previstos en el apartado 2 del artículo 35 de esta Ley y de los responsables.»

**Segunda.-** *De la aplicación de la normativa existente al caso planteado en queja.*

a) *en cuanto a condición del promotor de la queja de sujeto pasivo del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos.*

*Desde una perspectiva estrictamente jurídica resulta incuestionable que la transmisión de un inmueble, aunque sea como consecuencia de un proceso judicial por desahucio hipotecario, constituye un hecho imponible sujeto al impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos, resultando como obligado al pago de dicho impuesto, en calidad de sujeto pasivo la persona trasmisora del bien, es decir el titular del inmueble ejecutado, siempre y cuando haya una diferencia entre el valor de adquisición del mismo y el valor de adjudicación.*

*Y esta es una realidad jurídica incuestionable por cuanto los casos de desahucio por ejecución hipotecaria no se encuentran incluidos entre los supuestos de no sujeción o exención que a la presente fecha contempla la legislación vigente, ni al presente supuesto le resulta de aplicación la excepción recogida en el apartado 3 del art. 106 del TRHL por dos motivos: por no encontrarse vigente dicho texto legal en el momento de producirse la adjudicación judicial del inmueble y por no tratarse de un supuesto de dación en pago.*

*De otro lado, la incoación de un expediente sancionador por no haber cumplimentado el sujeto pasivo en tiempo y forma sus obligaciones tributarias resulta igualmente conforme a derecho y está expresamente previsto en la normativa reguladora del impuesto y en la legislación general tributaria,*

*En consecuencia, y desde un punto de vista estrictamente jurídico, ninguna tacha de ilegalidad o irregularidad puede hacerse a la actuación municipal, antes al contrario, la misma resulta ajustada a derecho y demuestra diligencia en el cumplimiento de las funciones tributarias que competen a dicha Administración.*

*Ello no obstante, aunque debemos admitir que la actuación realizada es conforme a derecho, esta Institución no puede dejar de señalar la manifiesta injusticia que se deduce de la misma.*

*En efecto, la grave situación económica que afecta nuestro país está provocando, entre otras muchas tragedias, que muchos ciudadanos se vean*

*despojados de sus viviendas como consecuencia de la imposibilidad de hacer frente al pago de los créditos hipotecarios por circunstancias sobrevenidas y como resultado directo de la aplicación de una legislación hipotecaria obsoleta y manifiestamente injusta, que no contempla soluciones alternativas para los deudores de buena fe incursos en situaciones de sobreendeudamiento.*

*A esta situación de injusticia y desprotección, viene a sumarse como agravio añadido la obligación de afrontar el pago de los impuestos resultantes de una transmisión patrimonial no querida y, en algunos supuestos como el presente, el verse incursos en procedimientos sancionadores por no haber cumplido en tiempo y forma con las obligaciones tributarias.*

*De lo injusto de tal situación es clara demostración el hecho de que el legislador haya querido eximir de esta obligación tributaria a los sujetos pasivos incursos en procedimientos de desahucio cuando se acuerde la dación en pago del inmueble en los supuestos contemplados en el Real Decreto Ley 6/2012.*

*En efecto, en la modificación que se introduce en el artículo 106 del RDL 2/2005 de 5 de marzo, en virtud del artículo 9 del Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de Medidas Urgentes de Protección de Deudores Hipotecarios sin Recursos, se prevé trasladar, en los supuestos de dación en pago, la condición de sujeto pasivo sustituto del contribuyente a la entidad que adquiera el inmuebles, excluyendo la posibilidad de que éste pueda repetir posteriormente contra el sujeto pasivo contribuyente por las obligaciones tributarias satisfechas.*

*Lamentablemente, no podemos obviar que artículo 9 del Real Decretoley 6/2012, de 9 de marzo, se está refiriendo únicamente a los supuestos de dación en pago, y no al supuesto de adjudicación forzosa, lo que impide la aplicación analógica al supuesto debatido en la queja, de conformidad con el artículo 8 de la Ley General Tributaria, que declara de manera expresa que la determinación de los obligados tributarios es una cuestión que habrá de ser regulada por ley.*

*Ante esta reserva de ley, y la limitación que dicho mandato legal impone a la capacidad de autonormación de las corporaciones locales, somos conscientes de que los ayuntamientos, carecen de legitimación para alterar la condición de sujeto pasivo del impuesto del incremento del valor de los terrenos en los supuestos en los que los bienes se transmitan por adjudicación forzosa.*

*Así las cosas parece difícil encontrar una solución para evitar que se concrete la injusticia que desvela este caso.*

*No obstante, y por difícil que pueda resultar, esta Institución considera que es su deber apelar a la sensibilidad de las distintas administraciones implicadas para que en el ámbito de las competencias que le son propias, adopten las medidas y acciones que resulten necesarias para aliviar, en la medida de lo posible las implicaciones legales que se derivan de la adjudicación en subasta de un inmueble.*

*En este sentido, no podemos por menos que apelar a la sensibilidad y solidaridad de las corporaciones locales, quienes conocen y viven cada día muy de cerca las situaciones dramáticas que afectan a sus conciudadanos tras perder sus viviendas, a fin de realizar cuantas actuaciones resulten necesarias y procedentes en aras a conseguir que se haga extensible el tratamiento que se*

*dispensa en los supuestos de dación en pago en favor del deudor hipotecario, a los supuestos de adjudicación forzosa.*

*A este respecto, consideramos que por ese Ayuntamiento se podría recurrir a fórmulas subvencionales para ofrecer una solución al pago de los tributos derivados de procedimientos de desahucio hipotecario cuando los mismos afecten a familias en situación de precariedad económica, que además puedan acreditar su condición de deudores de buena fé.*

*De igual modo, entendemos que debería procederse en relación al expediente sancionador instruido al promotor de la queja por falta de declaración y pago, en su momento, del impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos, tras ser adjudicada su vivienda en subasta judicial.*

*En efecto, entre la documentación que nos ha sido aportada por el promotor de la queja figura el Acuerdo de apertura y propuesta de resolución de expediente sancionador, incoado al interesado por infracción leve al no liquidar en su momento la plusvalía municipal.*

*Pues bien, no cuestionamos, como ya hemos comentado in extenso en el apartado anterior del cuerpo de esta Resolución, la condición de obligado tributario del promotor de la queja, a los efectos del referido impuesto municipal, y por consiguiente, de su obligación de liquidar el impuesto en el plazo de los treinta días siguientes a la fecha en la que se formaliza la subasta judicial.*

*No obstante, las especiales circunstancias en que se produce el hecho impositivo, creemos que hacen razonable la alegación del obligado tributario en cuanto a su ignorancia sobre la existencia de una plusvalía que pudiese estar sujeta a gravamen tributario. Debemos entender que, tras pasar por el drama de perder su vivienda en un desahucio hipotecario, la persona desahuciada no repare en pensar que además viene obligado a liquidar los impuestos que se derivan de dicha adjudicación forzosa.”*

En consecuencia y de acuerdo con el artículo 29.1 de la Ley Reguladora de esta Institución se formuló resolución a la citada corporación municipal, sugiriéndole se estudie la posibilidad de conceder algún tipo de ayuda a o subvención a la persona promotora de la presente queja a fin de que la misma pudiera satisfacer las obligaciones tributarias municipales derivadas de la adjudicación forzosa de su vivienda en un proceso de ejecución hipotecaria

En la respuesta recibida al respecto desde el Ayuntamiento se evidenciaba la difícil situación económica por la que atravesaba la familia, con cuatro hijos menores de edad que mantener y un sólo sueldo que rondaba los 1100 euros, del que tenían que pagar luz, agua, alquiler, alimentos, etc.

Desde los Servicios Sociales del Ayuntamiento se habían mantenido varias entrevistas con la familia, sin constarle que se hubiera presentado solicitud de ayuda económica dentro del programa de Prestaciones Sociales de carácter económico para situaciones de necesidad y/o emergencia social aprobado por Decreto de la Alcaldía-Presidencia de fecha 17 de enero de 2013.

Con respecto a nuestra sugerencia nos comunicaron que según el citado programa no eran objeto de ayudas las de carácter tributario correspondiente a cualquier Administración Pública.

Con independencia de lo anterior añadieron que ya se informó al interesado sobre la posibilidad de ayudas económicas destinadas a los ciudadanos en situación de especial necesidad y/o emergencia social por distintos conceptos, que podía ser solicitado en los distintos Centros de Servicios Sociales a través del programa anteriormente mencionado.

Por último, no queremos concluir este apartado sin citar como es habitual algunos de los expedientes en los que se han tratado los temas expuestos: **queja 13/2817, queja 13/4658, queja 13/3143, queja 13/1884, queja 13/1877 y la queja 13/3407.**

### 2. 1. 3. Retrasos en la devolución de ingresos indebidos.

Al igual que en años precedentes han sido muchas en 2013 las quejas recibidas ante el retraso de la Administración tributaria en hacer efectiva la devolución de lo indebidamente cobrado. En los escritos recibidos se trasluce el enfado lógico del contribuyente que ve como la celeridad de la Administración en requerirle el pago de sus impuestos se convierte en lentitud y desidia a la hora de devolverle lo indebidamente cobrado.

Pero el enfado se convierte en indignación cuando el contribuyente padece una precaria situación económica y además de haber tenido que soportar el embargo injustificado de unos fondos que necesita imperiosamente se encuentra con la renuencia de la Administración a devolverle los mismos.

Podríamos citar los siguientes expedientes: **queja 13/3553, queja 13/2271, queja 13/1743, queja 13/437, queja 13/540, queja 13/846, queja 13/644, queja 13/4445, queja 13/5493.**

De todas ellas, hemos seleccionado para comentar la **queja 13/2271**, ya que nos parece digno de mención el periplo que ha tenido que soportar el afectado.

La parte promotora de la queja nos recordaba en su escrito que ya en junio de 2006 formuló queja ante esta Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz, ante el embargo indebido del que había sido objeto por parte del Servicio Provincial de Recaudación y Gestión Tributaria de Cádiz, en concepto de liquidación de IBI, correspondiente al ejercicio 1999, en cuantía de 786,11 euros.

Finalmente, tras nuestra intervención, se acordó por dicho Servicio el levantamiento del embargo y la devolución de la cantidad indebidamente retenida, de acuerdo con la comunicación dictada por el Ayuntamiento de Los Barrios en la que se reconocía que el interesado no era titular de la finca gravada.

Pues bien, considerando que el asunto se encontraba solucionado, por Resolución de esta Defensoría de fecha 11 de septiembre de 2006 se acordó el archivo de las actuaciones en la queja.

No obstante, el interesado volvía a dirigirse a esta Institución en 2010 en virtud de comunicación que dio lugar a un nuevo expediente de queja, en el que nos informaba

que desde el año 2008 estaba siendo objeto de nuevos embargos por parte de ese organismo, igualmente en concepto de IBI, correspondiente a la misma finca.

Manifestaba el interesado que desde esa fecha había formulado numerosas reclamaciones ante los organismos afectados, sin que hubiese recibido respuesta en sentido alguno a dichas reclamaciones, continuándose con el procedimiento recaudatorio.

En este sentido, invocaba el interesado una vez más la Resolución dictada por la Gerencia Territorial de Catastro de fecha 29 de agosto de 2007, en virtud de la cual se declaraba que el interesado no era titular del inmueble gravado, añadiendo que dicha Resolución era conocida por ese servicio.

En atención a lo expuesto, el interesado solicitaba lo siguiente:

- "- Devolución de cantidades detraídas ilegalmente.*
- Una petición de disculpa.*
- Los intereses derivados de los importes retenidos.*
- Reparación del daño causado, compensación por todo el sufrimiento y tiempo perdido, por la factura de mi defensa legal y otros gastos derivados y cualquier otra indemnización a la que, en justicia, sea acreedor.*
- La depuración de responsabilidades."*

Tras examinar la queja del interesado, así como los antecedentes de la cuestión debatida, se concluyó que los embargos que se le venían practicando desde el año 2008, lo eran por el mismo concepto que el que se le practicó en 2006 referido al ejercicio del año 1999, y que fue objeto de devolución, con la correspondiente liquidación de intereses de demora, en virtud de Decreto de 26 de junio de 2006, al constar a ese organismo que el afectado no era titular de la finca gravada.

Tras pedir los informes correspondientes, en octubre de 2011 recibimos informe del Departamento de Catastro del Ayuntamiento de Los Barrios donde, como explicación a lo ocurrido, se aludía a una concurrencia de incidencias derivadas de la inexacta asignación de la finca, por errores en la cartografía catastral, así como en la titularidad de la misma. Estos hechos habían producido la errónea emisión de recibos.

Habiéndose efectuado consulta al Padrón Municipal del ejercicio 2011 en el que aparecía como titular de la finca en cuestión otra persona distinta, se entendía subsanado el error en la titularidad y en la asignación de la finca en la cartografía catastral. Por ello, el Ayuntamiento de Los Barrios anunciaba que procedía la anulación de los recibos correspondientes a los ejercicios 2008, 2009 y 2010 y la devolución de los ingresos indebidos.

Pues bien, para nuestra sorpresa, en el año 2013 volvimos a recibir escrito del interesado ya que aún estaba pendiente la devolución de la cantidad de 400,93 euros, habiendo transcurrido ya más de dos años desde que se hicieron las actuaciones oportunas para subsanar el error.

Tras enviar escrito al organismo que practicó el embargo, Servicio Provincial de Recaudación y Gestión Tributaria de Cádiz, nos comunican que las cantidades pendientes de devolución deben de solicitarse al Ayuntamiento de los Barrios al pertenecer a un



ejercicio contable ya cerrado. A esto añaden que cuando se llevaron a cabo los mismos aún no contaban con el escrito del departamento de catastro por el que se corregía el error.

En definitiva, tras siete años de calvario burocrático el interesado aun no ha recuperado la totalidad de lo indebidamente cobrado.

A la fecha de redacción de estas líneas hemos contactado con el Ayuntamiento de los Barrios el cual se ha comprometido a solventar el problema con urgencia. Esperemos que esta vez si sea la definitiva.

#### 2. 1. 4. Liquidación de tasa municipal por informe no solicitado.

Nos parece de interés hacer mención de un asunto iniciado en el año 2012, y tratado en la **queja 12/1458**, en el que se ha dictado una resolución en el año 2013 dirigida al Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra instándole a que proceda a modificar la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por Expedición de Licencias Urbanísticas y por Prestación de Otros Servicios Urbanísticos a fin de clarificar los supuestos en que una solicitud de información puede dar lugar a la elaboración de un informe urbanístico sujeto a gravamen.

La queja se presentó mediante escrito de fecha 14 de marzo de 2012 en el que se relataba como, con fecha 5 de agosto de 2011, el interesado había remitido un escrito al Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra formulando la siguiente consulta:

*“Como residente de Alcalá de Guadaíra me dirijo a ustedes para que me informen de la normativa municipal referente a la instalación de aires acondicionados en la fachada de un edificio exterior.*

*En concreto a si es lícito la existencia de una unidad exterior de aire acondicionado que vierta directamente el agua residual sobre la calzada. Sobre todo cuando esto crea un charco permanente frente al edificio que junto con la acumulación de basura (plástico, papel, etc..) crea una desagradable imagen y provoca el riesgo potencial de foco infeccioso.*

*Sin más me despido esperando su respuesta a esta consulta lo antes posible.”*

Como respuesta a esta consulta recibe escrito del Ayuntamiento fechado el 23 de septiembre al que se adjunta un documento elaborado por el Jefe de la Sección de Licencias Urbanísticas y calificado como *“informe sobre la normativa municipal referente a la instalación de aires acondicionados en la fachada exterior de un edificio”*. Dicho documento consiste en la transcripción en un folio de los artículos 250 y 278 del Plan General de Ordenación Urbana del Municipio de Alcalá de Guadaíra.

Con fecha 26 de octubre de 2011 el interesado es notificado de la existencia de un recibo por importe de 28,34 euros que debe abonar en concepto de tasa por la expedición de informe urbanístico. Presentado recurso contra dicha liquidación y antes de recibir respuesta al mismo la tasa fue satisfecha por el interesado en periodo de apremio ascendiendo a un total de 33,55 euros.

Con fecha 30.03.12 se dicta resolución por el Ayuntamiento desestimando el recurso presentado por el interesado.

El promotor de la queja insistía en que nunca fue su intención solicitar la elaboración de un informe urbanístico y nunca fue informado de que la respuesta a la

consulta efectuada comportaría el pago de tasa o tributo alguno, señalando que, de haberlo sabido, hubiera retirado su consulta.

Admitida a trámite la queja y solicitado informe al Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra, por el mismo se nos ratifica la adecuación a derecho de la actuación municipal aduciendo la necesidad de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por Expedición de Licencias Urbanísticas y por Prestación de Otros Servicios Urbanísticos.

Se daba la circunstancia de que, con anterioridad a la tramitación de este expediente de queja, esta Institución había tramitado el expediente de la **queja 10/1033**, iniciado a instancias de una vecina residente en Alcalá de Guadaíra que denunciaba el cobro por dicho Ayuntamiento de dos recibos por importe de 55,84 euros en concepto de tasa por expedición de informes urbanísticos.

Según afirmaba la persona promotora de la citada queja, dichos informes eran la respuesta del Ayuntamiento a las numerosas denuncias presentadas ante el mismo por presuntas irregularidades en un Centro de Transformación Eléctrica ubicado junto a su vivienda. Se daba además la circunstancia de que ambos informes tenían idéntico contenido, pese a lo cual habían generado sendas tasas independientes.

La interesada manifestaba que nunca fue informada de que la presentación de sus denuncias daría lugar a la elaboración de informes por los que debería abonar una tasa. Asimismo, consideraba inaceptable que la respuesta de un Ayuntamiento a las denuncias sobre irregularidades que podían afectar a la integridad de bienes y personas fuese objeto de gravamen.

Tras una prolongada tramitación, el expediente de queja resultó finalmente archivado al comunicar el Ayuntamiento que se había indicado al Servicio de Rentas que procediese a anular los recibos girados al aceptarse que los escritos de la interesada debían considerarse como escritos de denuncia y no como una solicitud de informe urbanístico.

A la vista del nuevo escrito de queja recibido, parecía evidente que el Ayuntamiento persistía en unas prácticas tributarias que nos parecían más que discutibles. Por tal motivo, consideramos oportuno dirigir escrito a dicha Entidad local haciéndole partícipe de las siguientes consideraciones:

*“1.- Del derecho de los ciudadanos a ser informados.*

*El Art. 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, recopila los derechos que ostentan los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas. Entre estos derechos se incluye el siguiente.*

*«g) A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.»*

*En principio el ejercicio de este derecho no está sujeto a contraprestación alguna a la Administración informante. De hecho lo normal es que no se cobre cantidad alguna por facilitar a los ciudadanos la información mínima necesaria para el ejercicio de sus derechos como administrados.*

*No obstante, el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, permite el cobro de tasas por «la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos». (Art. 20.1).*

*Concretando el apartado 2 de este artículo 20 que «Se entenderá que la actividad administrativa o servicio afecta o se refiere al sujeto pasivo cuando haya sido motivado directa o indirectamente por este en razón de que sus actuaciones u omisiones obliguen a las entidades locales a realizar de oficio actividades o a prestar servicios por razones de seguridad, salubridad, de abastecimiento de la población o de orden urbanístico, o cualesquiera otras.»*

*Obviamente, la imposición de una tasa municipal por la prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa requiere de la previa aprobación de la correspondiente Ordenanza Fiscal.*

## *2.- Del contenido de la Ordenanza Fiscal.*

*La Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por Expedición de Licencias Urbanísticas y por Prestación de Otros Servicios Urbanísticos establece lo siguiente en cuanto a la determinación del objeto del gravamen, la descripción del hecho imponible y la identificación del sujeto pasivo:*

### *«Artículo 2º*

*Será objeto de esta Ordenanza la regulación de la Tasa Municipal por la realización de actividades y por la prestación de los servicios técnicos y administrativos necesarios para la expedición de informaciones y cédulas urbanísticas, prevención de ruinas y derribos, así como la tramitación de los instrumentos de gestión urbanística y de las licencias previstas en la presente Ordenanza.*

### *Artículo 3º*

*Constituye el hecho imponible la prestación de los servicios municipales técnicos y administrativos necesarios para la tramitación de los expedientes a que se refiere el artículo anterior.*

### *Artículo 4º*

*Son sujetos pasivos de esta Tasa, en concepto de contribuyente, las personas físicas o jurídicas, las herencias yacentes, comunidades de bienes y demás entidades que carecen de personalidad jurídica constituyen una unidad económica o un patrimonio separado susceptible de imposición, solicitantes de las actividades Administrativas y de los respectivos servicios municipales técnicos y administrativos, y los que resulten beneficiados o afectados por los mismos.»*

*Por lo que se refiere al devengo y las normas de gestión del tributo, la Ordenanza establece en sus artículos 11º.1 y 12º lo siguiente:*

### *«Artículo 11º*

1.- Se devenga la Tasa y nace la obligación de contribuir cuando se inicie la actividad municipal que constituye su hecho imponible. A estos efectos, se entenderá iniciada dicha actividad en la fecha de presentación de la oportuna solicitud para la prestación del servicio urbanístico correspondiente, si la misma fuese formulada expresamente por el sujeto pasivo.

## Artículo 12

1.- Solicitada la licencia, el Servicio correspondiente practicará liquidación provisional, tomando como base tributable el presupuesto estimado por los Servicios Técnicos.

2.- Los sujetos pasivos están obligados a realizar su ingreso en cualquier entidad bancaria autorizada, circunstancia que deberá acreditarse antes de retirar la correspondiente Licencia.»

### *2.- De las deficiencias de la Ordenanza Fiscal.*

*A juicio de esta Institución la regulación contenida en la Ordenanza Fiscal de referencia presenta algunas deficiencias de técnica legislativa que pueden dar lugar a situaciones de inseguridad jurídica con afección directa al principio de tipicidad que resulta exigible en el ámbito tributario.*

*Así, comprobamos que el artículo 2º, que delimita el objeto de la tasa, presenta una redacción especialmente deficiente que dificulta sobremanera identificar los servicios urbanísticos que se pretende someter a gravamen, resultando particularmente desafortunada la referencia a la “expedición de informaciones” como finalidad de la actuación administrativa justificativa del gravamen.*

*El cobro de tasas por la realización de actividades por parte de los servicios municipales es una práctica común en muchos Ayuntamientos y suele tener como justificación la necesidad de recuperar los costes que para el erario público comportan la realización de actuaciones que, trascendiendo las obligaciones municipales y los intereses generales, redundan en un beneficio especial para el sujeto que lo solicita.*

*Tal es el caso de las tasas por la elaboración de las denominadas cédulas urbanísticas o de las tasas por la expedición de licencias urbanísticas. En estos casos, la práctica habitual es que las personas solicitantes sean informadas en el momento de presentar su solicitud del costo del servicio, deban cumplimentar un impreso específico que incluye la autoliquidación de la tasa y se les comunique que queda condicionado el inicio de la actividad municipal al ingreso de la tasa correspondiente.*

*Lo que no resulta en absoluto habitual es la inclusión en este tipo de gravámenes de tasas por actividades municipales consistentes en la mera elaboración de “informaciones” por parte de los servicios técnicos municipales, sin aclarar cual sea la finalidad de dichas informaciones, cuál su extensión o características, y ni siquiera identificar qué tipo o categoría de informaciones municipales quedarían sujetas a gravamen.*

*Aún más anómalo resulta que el devengo del tributo se produzca por la mera presentación por cualquier persona de una solicitud a la que el Ayuntamiento decida unilateralmente considerar como petición de “informe urbanístico”, sin informar de tal hecho al solicitante, ni comunicarle el importe a satisfacer, ni exigirle el abono previo de la tasa devengada.*

*A este respecto, no deja de resultar llamativo que el artículo 12 de la Ordenanza establezca un procedimiento de gestión basado en la liquidación provisional y el ingreso previo, que se aplica cuando se trata de la solicitud de expedición de licencias urbanísticas y sin embargo se acuda a lo dispuesto en el artículo 11.1 de la Ordenanza para justificar el devengo inmediato de la tasa, sin liquidación provisional, ni ingreso previo, cuando se trata de la presentación de una solicitud que el Ayuntamiento, unilateralmente y sin información previa, considere que puede dar lugar a la elaboración de un “informe urbanístico”.*

*Entiende esta Institución que la regulación de la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por Expedición de Licencias Urbanísticas y por Prestación de Otros Servicios Urbanísticos adolece de una deficiente técnica legislativa que determina inseguridad jurídica en cuanto a la determinación e identificación de los hechos susceptibles de ser objeto de gravamen.*

*Dicha inseguridad y falta de precisión es particularmente relevante en la identificación de cuales sean las “informaciones urbanísticas” cuya elaboración por los servicios municipales estaría sujeta a gravamen.*

*Asimismo, entiende esta Institución que dicha Ordenanza debería establecer un sistema de devengo y gestión de la tasa en el supuesto de expedición de “informes urbanísticos” que incluya necesariamente la liquidación provisional al solicitante del coste del servicio y el ingreso previo de la cantidad devengada.”*

Por todo lo anterior, y en uso de la posibilidad contemplada en el artículo 29 de nuestra Ley Reguladora procedimos a formular al Ayuntamiento la siguiente Resolución:

**Sugerencia.** *Que por el Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra se proceda a modificar la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por Expedición de Licencias Urbanísticas y por Prestación de Otros Servicios Urbanísticos a fin de clarificar los supuestos en que una solicitud de información puede dar lugar a la elaboración de un informe urbanístico sujeta a gravamen.*

*Asimismo, sugerimos que se incluya en la Ordenanza un sistema de devengo y gestión del tributo que incluya la liquidación provisional al solicitante del coste del servicio y el ingreso previo de la cantidad devengada.*

**Recomendación.** *Que se proceda a devolver al promotor de la presente queja las cantidades ingresadas en concepto de tasa por la expedición de informes urbanísticos al no haber quedado acreditado que el escrito de consulta presentado por el mismo tuviese por objeto la elaboración de informe alguno.”*

Al cierre del año, a pesar de haber transcurrido ya unos meses desde la citada resolución, aún no teníamos respuesta a la misma.

## 2. 2. Ordenación económica.

### 2. 2. 1. Comercio. Necesidad de adaptación de ordenanzas sobre venta ambulante.

En materia de comercio, procede destacar la Resolución recaída en la **queja 11/5556**, tramitada de oficio, con ocasión de la necesidad de que por parte de los municipios de Andalucía se lleve a cabo un proceso de adaptación de sus ordenanzas sobre venta ambulante a la normativa común, derivada de la Directiva de Servicios y demás normas que la trasponen y desarrollan.

En efecto, con ocasión del análisis llevado a cabo de distintos expedientes de queja tramitados en materia de comercio, pudimos constatar que un número más que considerable de ordenanzas municipales de municipios andaluces, reguladoras del comercio ambulante, no se encontraban adaptadas a la Directiva de Servicios y a la normativa que la transpone y desarrolla.

Por tal motivo fue por lo que en su día se estimó conveniente iniciar una actuación de oficio respecto a los Municipios capital de Provincia y a la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP), en orden a confirmar la percepción tenida por esta Defensoría y conocer si se estaban llevando a cabo procesos de adaptación de la normativa local al nuevo escenario jurídico marcado por la Unión Europea.

En este sentido, después de haber recabado los informes pertinentes a lo largo del año 2012, ha sido en el presente ejercicio 2013 cuando ha sido formulada Resolución ante los organismos citados.

Así, se significaba en ella que en el marco de la Estrategia de Lisboa, las Instituciones Europeas aprobaron y promulgaron la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior.

En esta Directiva las Instituciones Europeas se proponía cuatro objetivos principales para conseguir un mercado interior de servicios:

- Facilitar la libertad de establecimiento y la libertad de prestación de servicios en la UE;
- Reforzar los derechos de los destinatarios de los servicios en su calidad de usuarios de dichos servicios;
- Fomentar la calidad de los servicios;
- Establecer una cooperación administrativa efectiva entre los Estados miembros.

La Directiva estableció un marco jurídico general que favoreciera el ejercicio de la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios así como la libre circulación de los mismos, sin olvidar la garantía de un elevado nivel de calidad de la prestación de aquéllos.

Para su transposición, la propia Directiva establecía en el artículo 44 que los Estados miembros, antes del 28 de diciembre de 2009, adoptarían las medidas necesarias para la incorporación de sus directrices al ordenamiento jurídico interno.

Por lo que se refiere al Reino de España, tales mediadas de adaptación de la normativa interna se fueron produciendo en cascada, a raíz de la publicación de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Paraguas) y de la publicación de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Ómnibus).

La transposición y la adaptación normativa, debió resultar continuada por las diversas Comunidades Autónomas y por las Administraciones Locales.

Unas y otras estaban obligadas a adoptar diversas medidas y cambios en su estructura organizativa-relacional y en su normativa reguladora respecto a la prestación de los servicios a los que se refería la Directiva: cualquier servicio prestado a cambio de una remuneración económica (salvo los sectores excluidos) teniendo en cuenta, al mismo tiempo, la especificidad de determinadas actividades o profesiones.

Uno de los subsectores concernidos -en el ámbito de los servicios de interés general- lo constituye el de comercio ambulante, en el que los Municipios ostentan competencias en materia de autorización de mercadillos y acondicionamientos de los espacios habilitados a tal fin, conforme a lo que establecen el artículo 9.23 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía y además, la potestad de ordenanza- en aplicación de lo establecido en el artículo 4 de la Ley 9/1988, de 25 de noviembre, del Comercio Ambulante (en Andalucía), modificada por la Ley 3/2010, de 21 de mayo, por la que se modifican diversas Leyes para la transposición en Andalucía de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior.

Precepto este último que incorpora la posibilidad de que la Ordenanza Municipal establezca el régimen interno de funcionamiento del mercadillo y que, por otra parte, fija o determina el contenido mínimo de la regulación que ha de contemplar la Ordenanza:

- a. Las modalidades de comercio ambulante que se puedan realizar en los espacios públicos de su municipio.
- b. La duración de la autorización.
- c. Los lugares donde se puede realizar la actividad.
- d. Las fechas y horarios autorizados.
- e. El número, tamaño, estructura y localización de los puestos.
- f. Las tasas que en su caso puedan establecer los ayuntamientos para la tramitación de las licencias que autoricen el ejercicio del comercio ambulante en su municipio.
- g. El procedimiento para el otorgamiento de la autorización en el que se den las garantías recogidas en el apartado 1 del artículo 3 de la presente Ley.

Al mismo tiempo, y por cuanto al procedimiento de tramitación se refiere, y con antelación a su aprobación definitiva y a su publicación en el Boletín Oficial correspondiente, las Ordenanzas de comercio ambulante han de ser informadas por el Consejo Andaluz de Comercio, de forma preceptiva aunque no vinculante; debiendo el Ayuntamiento motivar y

notificar los motivos y razones de su discrepancia ante el Consejo, si la Ordenanza se aparta del informe de éste órgano consultivo.

En consecuencia, se estimó oportuno centrar nuestro análisis en la aparente indeterminación que hay en muchas Ordenanzas y en la normativa autonómica de comercio ambulante respecto del tiempo de duración de las autorizaciones.

A este respecto, resulta de interés el sentido de las respuestas facilitadas por los Ayuntamientos consultados y por la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP).

En concreto, desde esta Federación se indicaba, amén de otras cuestiones, que desde la misma se venía desarrollando un intenso trabajo de colaboración con la Junta de Andalucía para facilitar a los municipios modelos de Ordenanza que le pudieran resultar de utilidad en el desarrollo de su función normativa.

Asimismo se significaba la importante labor de asesoramiento llevada a cabo para la adecuación de la normativa local a las exigencias de la Directiva de Servicios.

Añadía asimismo la Federación que uno de los modelos posibles de Ordenanza, denominado "Ordenanza Tipo reguladora del Comercio Ambulante en los Municipios", se había incluido en la página web de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, y que al respecto, la Presidencia de la entidad asociativa nos hacía llegar las siguientes consideraciones:

a) Que aún cuando por el ámbito que regulaba la Ordenanza Tipo, era de aplicación a una actividad económica, la autorización municipal iba referida al uso privativo del dominio público.

b) En la elaboración de la Ordenanza se había contado con la colaboración técnica de la Dirección General de Comercio de la Junta de Andalucía y con los representantes del sector afectado, prestando el máximo de atención a sus intereses legítimos.

c) En el seno del Consejo de Comercio no se había formulado propuesta de enmienda o tacha alguna al modelo de Ordenanza tipo, modelo de Ordenanza que había sido aceptado por un gran número de Municipios.

Sobre la duración de la autorización municipal, en el Art. 8.2 de la propuesta de Ordenanza se había optado por no fijar un plazo, dejando el mismo abierto dentro de los topes legales previstos en el Art. 3 de la, entonces vigente, Ley 3/2010, debiendo ser cada Municipio el que controlase aquel plazo y su posible prórroga, en ejercicio de su autonomía y de su potestad de autoorganización.

Por su parte, los Ayuntamientos venían a señalar que aplicaban la normativa estatal y autonómica de transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a servicios en el mercado interior.

Asimismo, en relación con la solución adoptada respecto al plazo de validez de la autorización para el ejercicio de la venta ambulante en los mercadillos locales y sobre el estado de tramitación del procedimiento seguido para la adaptación de las referidas Ordenanzas y, previsiones al respecto, se nos informaba:



Por el Ayuntamiento de Sevilla, que en lo que iba desde el año 2006, no existían en sus antecedentes datos sobre licencias tramitadas en materia de venta ambulante, ni de expedientes tramitados al efecto.

Igualmente, nos informaba el Ayuntamiento hispalense que no se había adaptado la Ordenanza Municipal a las modificaciones señaladas, aun cuando la Directiva de Servicios se había tenido en cuenta al elaborar la Ordenanza Municipal de Venta Ambulante del año 2009 (BOP número 90, de 21 de abril de 2009), incluyendo los reparos formulados por la Comisión Asesora de Comercio Interior de Andalucía, en fecha 28 de noviembre de 2008 al borrador presentado anteriormente.

Añadía el Ayuntamiento de Sevilla que a la fecha de su informe, se estaban revisando las actuaciones relativas a los Mercadillos de Venta Ambulante en el Municipio y se venían manteniendo reuniones con los vendedores para elaborar un borrador de ordenanza, adaptándola a las nuevas directrices sobre la materia, prestando especial atención a los criterios de adjudicación en los que se venía primando en exceso la antigüedad, la duración anual de la licencia, el seguro de responsabilidad civil, la inscripción potestativa en el Registros de Comerciantes y la tipificación de infracciones y régimen sancionador.

Desde el Ayuntamiento de Córdoba se nos informaba que tramitaban Proyecto de Ordenanza municipal reguladora del Comercio Ambulante, y que tras los sucesivos trámites y dictámenes de los pertinentes órganos y servicios técnicos municipales, se había remitido al Consejo Andaluz de Comercio en fecha 29 de noviembre de 2011, sin que a la fecha de su informe (febrero de 2012) se hubiere recibido el dictamen del citado órgano.

Por su parte, el Ayuntamiento de Almería nos informaba que había iniciado procedimiento para la adaptación de la Ordenanza Municipal de Comercio Ambulante que databa de 10 de noviembre de 1997 (BOP número 75, de 21 de abril de 1998), modificada por acuerdo plenario de fecha 13 de agosto de 2002, (BOP número 184, de 25 de septiembre de 2002).

Con el fin de adaptar aquélla Ordenanza a las nuevas previsiones de la Directiva de Servicios y a la normativa específica de transposición, se había iniciado en noviembre de 2011, procedimiento para la elaboración y aprobación de una nueva Ordenanza, que a la fecha del informe municipal estaba aprobada inicialmente, y sometida a información pública, sin que hubiera emitido respecto a la misma informe o dictamen el Consejo Andaluz de Comercio.

Respecto al plazo de validez de las autorizaciones, se establecía en la Ordenanza que el mismo en la modalidad de comercio ambulante que no fuera en mercadillos, sería anual. Para la modalidad de mercadillos, la autorización sería por cuatro años, prorrogable por otros cuatro, con objeto de permitir o garantizar la amortización de inversiones.

El Ayuntamiento de Cádiz nos informaba que la Ordenanza de Venta ambulante fue aprobada inicialmente para adaptarla a la Normativa comunitaria el 3 de septiembre de 2010. Remitiéndola a la Comisión andaluza de comercio ambulante el 28 de septiembre de 2010, plantando la misma al texto aprobado inicialmente diversas observaciones como duración de la autorización, lugares de realización de la actividad, fechas y horarios, tamaño estructura y localización de puestos, tasas, procedimiento de autorización etc.

Tras la adopción de las observaciones formuladas, fue aprobada definitivamente mediante acuerdo del Pleno en fecha 4 de febrero y publicada en el BOP número 49 de 15 de marzo de 2011.

La duración de la autorización prevista en el artículo 8 sería de un año, prorrogable hasta un máximo de 5.

Por el Ayuntamiento de Granada se nos informaba que la Ordenanza Municipal de Venta Ambulante databa de 26 de enero de 1990 y que fue sometida a procedimiento de adaptación a la Normativa Comunitaria, siendo aprobada inicialmente el 25 de septiembre de 2009 y remitida a la Comisión Asesora de Comercio Interior de Andalucía, que formuló observaciones respecto de ámbito de aplicación, requisitos para ejercer la actividad, revocación de la autorización, etc. Tras ser aceptadas las observaciones, se aprobó mediante Acuerdo del Pleno de fecha 22 de diciembre de 2009, siendo publicada en el BOP de fecha 10 de febrero de 2010.

La duración de la autorización establecida es de un año, prorrogable hasta un máximo de 5.

Por lo que se refiere al Ayuntamiento de Jaén, el mismo nos informaba que la denominada Ordenanza Municipal Reguladora de las Actividades Minoristas realizadas fuera de establecimientos permanentes, en espacios libres , zonas verdes y vía pública (Comercio ambulante), fue sometida a la consideración de la Comisión Asesora de Comercio Interior de Andalucía el 18 de febrero de 2009, incluyendo las observaciones que la misma formuló respecto de impuestos y tasas aplicables, excesiva discrecionalidad de la administración al conceder la licencia, emplazamientos, etc.

La citada Ordenanza, fue objeto de aprobación y publicada en el BOP número 139 de 19 de junio de 2009.

Por lo que al plazo de duración de la autorización para el ejercicio de la venta ambulante, la misma estableció el plazo de un año.

El Ayuntamiento de Málaga nos informaba que la Ordenanza Municipal de Venta ambulante se aprobó inicialmente el 28 de octubre de 2010, para llevar a cabo la adaptación a la Normativa Comunitaria, siendo solicitado informe a la Comisión de Comercio de Andalucía con fecha 15 de noviembre de 2010, no recibiendo el Ayuntamiento el dictamen correspondiente hasta el 4 de julio de 2011.

Una vez aprobada definitivamente mediante acuerdo del Pleno de 24 de noviembre de 2011, se procedió a su publicación el BOP de fecha 29 de diciembre de 2011.

Al margen de lo anterior y Coincidiendo con la tramitación de la queja de oficio, diversas Asociaciones de comerciantes ambulantes nos presentaron escritos de queja en los que nos trasladaron su preocupación por la situación que atraviesa el sector del comercio ambulante, tanto por la actuación de algunos Ayuntamientos, como por el hecho de que el límite temporal de cuatro años establecido para la caducidad de las autorizaciones en la normativa andaluza actualmente vigente, resulta manifiestamente insuficiente ante lo elevado de los gastos de inversión y costes que deben abordar para iniciar la actividad y concurrir a los mercadillos.

Asimismo, nos indicaban no entender que dicho problema quede solventado con la posible prórroga de tal plazo por la Entidad Local, ya que deja al sector al albur de las decisiones que pueda adoptar cada Ayuntamiento.

En este sentido, según exponían en su escrito estas asociaciones de comerciantes, las modificaciones normativas producidas para la adaptación de la Ley de Comercio Ambulante a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior y al momento de la aprobación del Texto Refundido de la Ley del Comercio Ambulante, mediante el Decreto Legislativo 2/2012, de 10 de marzo, han contribuido a acrecentar la problemática situación económica de los comerciantes ambulantes.

Tendiendo en cuenta todo lo anterior, entendimos oportuno señalar en el considerando de la Resolución lo siguiente:

*“Única.- El nuevo régimen jurídico de la autorización de venta ambulante.*

*Recientemente hemos asistido a la modificación sustancial producida en el Decreto Legislativo 2/2012, de 20 de marzo, por el que se aprobaba el Texto Refundido de la Ley del Comercio Ambulante, anteriormente aludido, normativa por la que se había producido la transposición de la Directiva 2006/123/CE, de 12 diciembre de 2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior, reforma producida mediante el Decreto Ley 1/2013, de 29 de enero.*

*La razón de ser de esta nueva reforma se describe en la exposición de motivos de la norma de rango legal, de la siguiente manera:*

*“la realidad actual y la interlocución que siempre se ha venido manteniendo con las organizaciones representativas del sector, ponen de manifiesto la necesidad de acometer una nueva modificación normativa que garantice mayor seguridad y estabilidad en el colectivo dedicado a esta actividad, el cual ve peligrar sus puestos de trabajo creándose una gran incertidumbre sobre la continuidad de sus autorizaciones municipales.*

*La urgencia de acometer esta modificación reside en la ambigüedad o falta de concreción que existe en el periodo de vigencia de las autorizaciones establecido en el actual texto refundido (de uno a cuatro años), lo que supone que los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Andalucía puedan iniciar en el año 2013 nuevos procesos de adjudicación de autorizaciones, sin que en la mayoría de los casos las personas titulares de esas autorizaciones hayan podido amortizar las inversiones realizadas para el adecuado ejercicio de la actividad o hayan podido obtener una remuneración equitativa de los capitales invertidos.”*

*Para evitar perjuicios económicos de imposible o difícil reparación, para evitar la situación de inseguridad y el mantenimiento de los empleos en el sector, el Decreto Ley 1/2013, de 29 de enero citado, aborda una ampliación del plazo de duración de las autorizaciones para el ejercicio del comercio ambulante, estableciendo así un plazo de quince años, prorrogables por otros quince; plazo éste que se considera adecuado para garantizar la amortización de las inversiones y una remuneración equitativa de los capitales invertidos.*

*De esta forma se contribuye, como expresa el propio Legislador, “a la mejora de la profesionalidad en el ejercicio de la actividad, a la estabilidad en el empleo que se genera y a garantizar la protección de las personas consumidoras y usuarias”.*

*Asimismo, cabe señalar que con la finalidad de poder garantizar el alcance de los objetivos perseguidos con la modificación introducida, se prevé una Disposición Transitoria en el Decreto Ley 1/2013, de 29 de enero, previamente referido, que habilita a los Ayuntamientos de los municipios que hayan otorgado autorizaciones municipales para el ejercicio del comercio ambulante, conforme al plazo previsto de uno a cuatro años, para que puedan revisar el periodo de duración de las mismas conforme al nuevo periodo de quince años que se recoge en el presente Decreto-Ley”.*

En base a todo lo anterior, se trasladaron a las Alcaldías de los Ayuntamientos de Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla las siguientes sugerencias:

**“Sugerencia:** *al objeto de que en ejercicio de su potestad normativa reglamentaria que ostentan, inicien los tramites necesarios para revisar las Ordenanzas Municipales de Venta Ambulante (en mercadillos) para adecuar a la normativa autonómica del plazo de vigencia de las autorizaciones concedidas al efecto.*

**Sugerencia:** *para que actuando coordinadamente con la Administración de la Junta de Andalucía, contando con el previo dictamen de Consejo Andaluz de Comercio y, siguiendo las directrices de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, se trate de establecer, en la forma más homogénea posible, todos los extremos y elementos propios de la Ordenanza: ámbito de aplicación, requisitos para el ejercicio de la venta ambulante, lugares y espacios habilitados, características de los puestos e instalaciones, régimen tributos y tasas; autorizaciones y licencias; órganos de participación; régimen disciplinario y sancionador; etc.”.*

A la fecha de elaboración del presente informe, ya hemos recibido la respuesta de varios Ayuntamientos que nos trasladan la plena asunción de nuestras sugerencias, si bien estamos aún pendientes de conocer la respuesta del resto de capitales de provincia.

## 2. 2. 2. Subvenciones.

Por lo que concierne al ejercicio de la potestad de fomento, durante el ejercicio 2013 se ha detectado el descenso en las iniciativas de fomento impulsadas por las Administraciones Públicas de Andalucía, derivadas de la carencia de disponibilidad económica y de las dificultades financieras, fruto de la crisis económica que venimos padeciendo y de la implementación de férreas medidas de constricción del déficit amparadas en la necesidad de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

A este respecto, consideramos sumamente ilustrativa la previsión contenida en el apartado cuarto del artículo 26 de la Ley 5/2012, de 26 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2013, que señala lo siguiente:

«4. Durante el ejercicio presupuestario de 2013, en orden al cumplimiento de la normativa reguladora y de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, se autoriza a los órganos competentes para conceder subvenciones o ayudas para, con cumplimiento de la normativa reguladora de las subvenciones, dejar sin efecto las convocatorias que no hayan sido objeto de resolución de concesión, así como para suspender o no realizar las convocatorias futuras.

Del mismo modo, y con el mismo fin de interés general, los órganos competentes para conceder subvenciones o ayudas podrán modificar las bases reguladoras vigentes para prever, como causa de modificación de las resoluciones de concesión, las decisiones dirigidas al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. La modificación, por estos motivos, de las subvenciones concedidas en el momento de la entrada en vigor de esta Ley, si no estuvieran previstos en las bases o convocatorias que resultasen en su caso de aplicación, o en caso de subvenciones nominativas o excepcionales sin previsión expresa en el mismo sentido, requerirá la previa solicitud o la conformidad de sus beneficiarios».

En este sentido, según se extrae de la mencionada norma, el interés público que se haya pretendido proteger a través de la creación de una determinada línea de ayudas decae cuando lo que está en juego es la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera.

De este modo, debemos señalar como elemento identitario de este ejercicio 2013, precisamente la prevalencia del cumplimiento de estos objetivos económicos respecto de la atención de los intereses públicos que se pretenden proteger a través del ejercicio de esta potestad pública de fomento.

Y esto ha sido así, hasta el punto que el ordenamiento jurídico ha sido modulado hasta hacer posible incluso la modificación de las resoluciones de concesión de ayudas en supuestos en los que las bases reguladoras o las convocatorias de subvenciones no preveían tal posibilidad. Algo que, a juicio de esta Institución, podría colisionar con principios esenciales de nuestro Derecho.

Además, este régimen previsto inicialmente sólo para el año 2013, ha sido extendido al ejercicio 2014 a través de la inclusión, en la Ley 7/2013, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2014, de un artículo 28.4 que viene a reproducir el precepto transcrito.

Adicionalmente, deben ser significativa la aparente intensificación habida en los últimos años en relación con los procesos de control y verificación de expedientes de subvenciones, que están provocando la iniciación de numerosos expedientes de reintegro.

## **2. 3. Administraciones Públicas.**

### **2. 3. 1. Sobre la reforma de la Administración Local.**

Si algo ha caracterizado el ejercicio 2013 en lo que atañe a la Administración Local ha sido la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

En este sentido, y a pesar de que la aprobación se produjo a tan sólo 4 días de que finalizara el año, el enorme calado de la reforma y las consecuencias inmediatas que, con total seguridad, se van a derivar de la misma justifican que le otorguemos tanto protagonismo en el presente informe.

La norma en cuestión plantea una profunda revisión sobre el estatuto jurídico de la Administración local, y lo hace con los siguientes objetivos.

- a. Clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con otras Administraciones, al objeto de hacer efectivo el principio “una Administración una competencia”.
- b. Racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.
- c. Incrementar el rigor del control financiero y presupuestario.
- d. Favorecer la iniciativa económica privada.

Pues bien, sin menoscabo del análisis exhaustivo que esta Defensoría del Defensor del Pueblo Andaluz pueda hacer de la citada norma, que en todo caso se llevará a cabo a lo largo del ejercicio 2014 habida cuenta la fecha de aprobación, sí pueden anticiparse en el presente informe algunas apreciaciones iniciales que se encuentran fundamentadas en las opiniones vertidas por algunos catedráticos y catedráticas de Derecho Administrativo y de Derecho Constitucional a las que hemos tenido acceso.

En este sentido, consideramos que merecen especial atención las atinentes a las competencias que se reconocen a las Entidades Locales y las exigencias previstas respecto a su estructura organizativa.

Así, el escenario planteado por el legislador estatal pudiera no tener encaje con el marco competencial que para los municipios define el Estatuto de Autonomía para Andalucía en su artículo 92.

Tal circunstancia se ve agravada precisamente por el hecho de que en virtud de lo dispuesto en el artículo 147.1 de la Constitución, nuestro Estatuto constituye la norma institucional básica de Andalucía, de tal forma que el Estado lo debe reconocer y amparar como parte integrante de su ordenamiento jurídico.

Además, atendiendo al carácter descrito, es por lo que la Carta Magna exige su aprobación mediante Ley Orgánica, de tal forma que cualquier modificación normativa del régimen dispuesto para nuestra Comunidad merecería de una norma de idéntico nivel.

Precisamente Andalucía, haciendo uso de las competencias reconocidas a través de su Estatuto, ha reglado a través de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, el marco competencial de las entidades locales de nuestra región, no siendo éste coincidente con el previsto en la recién aprobada norma estatal.

De este modo, se nos antojan previsibles los conflictos que en los próximos meses se van a suceder a raíz de esta cuestión.

Al margen de lo anterior, y atendiendo a las opiniones señaladas, parece ofrecer dudas la congruencia entre la ley estatal y el principio de autonomía local consagrado en

nuestra Constitución y mediante la ratificación, en el año 1985, de la Carta Europea de la Autonomía Local.

Por todo ello, enjuiciamos ésta como una cuestión absolutamente prioritaria, que deberá analizarse concienzudamente por esta Defensoría durante el año 2014 y, cómo no, también por parte de las Autoridades autonómicas que, entre otras cuestiones, habrán de valorar la necesidad de modificar la normativa sobre régimen local que rige en nuestra Comunidad.

### 2. 3. 2. Acceso electrónico a ordenanzas municipales.

Establece el apartado primero del artículo 6 del Código Civil, que “*La ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento*”.

Se trata de la consagración de un principio abstracto de eficacia normativa, procedente del Derecho romano, que impide alegar el desconocimiento de la norma como excusa para su obligatoriedad y cumplimiento.

La reiteración del principio en los momentos actuales ha reclamado su justificación, de tal manera que se ha señalado que las leyes, por tener que imperar, deben ser conocidas por todos y nadie puede ignorarlas, de ahí que deban publicarse para entrar en vigor.

Si bien es cierto que en la actualidad ningún ciudadano o ciudadana, aun siendo operador jurídico, sería capaz de conocer la totalidad de las normas que se encuentran vigentes; no lo es menos que los avances tecnológicos existentes pueden permitir en gran medida, cuanto menos, facilitar el acceso por la ciudadanía a las normas que le son de aplicación.

En este sentido, mediante la implementación de sistemas electrónicos de publicación de normas resultaría posible avanzar en la accesibilidad del ordenamiento jurídico para la ciudadanía y, por ende, en las garantías de protección de los derechos que le asisten.

Pese a ello, durante el desarrollo de las labores de defensa de los derechos y libertades contenidos en el Título I de la Constitución y en el Título I del Estatuto de Autonomía para Andalucía, la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz pudo constatar las dificultades con las que, en ocasiones, se encuentra la ciudadanía para tener acceso electrónico a las Ordenanzas y Reglamentos Generales aprobados por las Entidades Locales, precisamente la Administración que se encuentra más cercana al ciudadano/a.

En este sentido, considerando las dificultades con las que se encuentran algunos municipios de nuestra Comunidad para implantar un sistema informático suficientemente ágil y operativo que permita dar respuesta a esta necesidad; considerando también que las mencionadas normas deben ser publicadas en los Boletines Oficiales de las respectivas provincias; y considerando finalmente el deber de cooperación y asistencia a los Ayuntamientos que tienen las Diputaciones provinciales, en el año 2011 se acordó la apertura de la **queja 11/5306**, en la que en este año 2013 se ha dictado Resolución.

La citada queja, incoada de oficio, tenía por objeto impulsar la implementación, en las respectivas páginas web de las diferentes Entidades Locales, de un sistema suficientemente operativo, intuitivo y seguro de búsqueda y acceso electrónico a Ordenanzas y Reglamentos Generales.

De este modo, se pidió a cada una de las Diputaciones provinciales que nos trasladaran el posicionamiento que mantenían al respecto.

Con el tiempo fueron recibidas las respuestas facilitadas por las citadas Diputaciones, que hacían referencia a la existencia de portales o redes provinciales en las que se incluía información y publicaciones edictales que remitían los Ayuntamientos, además de inserciones de anuncios y/o publicaciones de las Ordenanzas (principalmente fiscales) y Reglamentos municipales que envían los Consistorios. No obstante, parecía que no todos los municipios hacían uso de los citados portales, los contenidos no se revisan y, además, los medios técnicos no son homogéneos.

Paralelamente, desde la propia Institución del Defensor del Pueblo Andaluz se procedió a analizar, uno por uno, los diferentes sitios web dispuestos por las Diputaciones provinciales y, en especial, los sistemas de búsqueda en los respectivos boletines oficiales.

De este modo, se pudo constatar que no existe diseñado un sistema de búsqueda en boletines oficiales que sea uniforme para todas las páginas web; y que con, carácter general, los que hay disponibles no resultan intuitivos, operativos, ágiles y seguros.

Prueba de ello es que, empleando el mismo criterio de búsqueda en todas las páginas web analizadas, no fue posible localizar la información que se pretendía y de la que teníamos constancia de su existencia.

Atendiendo a las circunstancias descritas, este año 2013 se ha dirigido Resolución a las ocho Diputaciones provinciales, amparada en el derecho que asiste a la ciudadanía a relacionarse con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos.

En este sentido, se ha significado que el artículo 34 del Estatuto de Autonomía para Andalucía consagra el derecho de la ciudadanía «a acceder y usar las nuevas tecnologías y a participar activamente en la sociedad del conocimiento, la información y la comunicación, mediante los medios y recursos que la ley establezca».

Por su parte, el artículo 6 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos enumera otra serie derechos de los ciudadanos y ciudadanas, entre ellos, el derecho a relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos para el ejercicio de los derechos previstos en el artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como para obtener informaciones, realizar consultas y alegaciones, formular solicitudes, manifestar consentimiento, entablar pretensiones, efectuar pagos, realizar transacciones y oponerse a las resoluciones y actos administrativos.

De igual modo, resultan reseñables los principios generales que rigen la utilización de las tecnologías de la información, que son descritos en el artículo 4 de la citada Ley 11/2007; en especial, el principio de accesibilidad a la información y a los servicios por medios electrónicos; el principio de cooperación en la utilización de medios electrónicos por las Administraciones Públicas al objeto de garantizar tanto la interoperabilidad de los sistemas y soluciones adoptados por cada una de ellas como, en su caso, la prestación conjunta de servicios a los ciudadanos; el principio de simplificación administrativa, por el cual se reduzcan de manera sustancial los tiempos y plazos de los procedimientos administrativos, logrando una mayor eficacia y eficiencia en la actividad administrativa; y el principio de transparencia y publicidad del procedimiento, por el cual el



uso de medios electrónicos debe facilitar la máxima difusión, publicidad y transparencia de las actuaciones administrativas.

Paralelamente, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, en su artículo 9, dispone que es competencia de los municipios el establecimiento y desarrollo de estructuras de participación ciudadana y del acceso a las nuevas tecnologías.

Asimismo, establece que la provincia debe prestar asistencia técnica para la implantación de las tecnologías de la información y de las comunicaciones y de la administración electrónica.

Atendiendo a todo cuanto antecede, se indicó que a juicio de esta Defensoría resultaba preciso que por parte de la Administración local se adoptasen medidas que vinieran a garantizar la efectividad del derecho de la ciudadanía a relacionarse con ella a través de medios electrónicos. Y para ello, estimábamos indispensable que dicha ciudadanía pudiese tener acceso, a través de tales medios electrónicos, a las normas que rigen su relación con la Administración local.

Teniendo en cuenta lo anterior, y dado que la normativa reguladora de las bases del régimen local exige la publicación de las ordenanzas y reglamentos locales en el boletín oficial de la provincia, esta Institución del Defensor del Pueblo Andaluz considera necesario que por parte de las Diputaciones provinciales de Andalucía, que gestionan dichos boletines, se desarrolle una aplicación informática común a todas ellas que garantice el acceso ágil, intuitivo, sencillo, operativo, seguro y gratuito a tales disposiciones.

Para ello, indicamos que estimamos conveniente que las ocho Diputaciones provinciales colaboren y cooperen entre ellas, optimizando recursos y compartiendo esfuerzos, de manera que el resultado obtenido sea fruto de ese trabajo común y redunde en el beneficio de la ciudadanía.

Tal sistema de trabajo colaborativo resultaría, a nuestro entender, absolutamente acorde con los principios que rigen el funcionamiento de las Administraciones Públicas y además tendría perfecto encuadre con lo dispuesto en los artículos 45 y 46 de la previamente citada Ley 11/2007, que transcribimos a continuación:

«Artículo 45 Reutilización de sistemas y aplicaciones de propiedad de la Administración.

1. Las administraciones titulares de los derechos de propiedad intelectual de aplicaciones, desarrolladas por sus servicios o cuyo desarrollo haya sido objeto de contratación, podrán ponerlas a disposición de cualquier Administración sin contraprestación y sin necesidad de convenio.

2. Las aplicaciones a las que se refiere el apartado anterior podrán ser declaradas como de fuentes abiertas, cuando de ello se derive una mayor transparencia en el funcionamiento de la Administración Pública o se fomente la incorporación de los ciudadanos a la Sociedad de la información

Artículo 46 Transferencia de tecnología entre Administraciones.

1. Las Administraciones Públicas mantendrán directorios actualizados de aplicaciones para su libre reutilización, especialmente en aquellos campos de especial interés para el desarrollo de la administración electrónica y de

conformidad con lo que al respecto se establezca en el Esquema Nacional de Interoperabilidad.

2. La Administración General del Estado, a través de un centro para la transferencia de la tecnología, mantendrá un directorio general de aplicaciones para su reutilización, prestará asistencia técnica para la libre reutilización de aplicaciones e impulsará el desarrollo de aplicaciones, formatos y estándares comunes de especial interés para el desarrollo de la administración electrónica en el marco de los esquemas nacionales de interoperabilidad y seguridad.»

Trabajando de este modo resultaría más sencillo disponer de un sistema común de localización de normativa que dispusiera de parámetros de búsqueda tan elementales como el municipio afectado, el tipo de disposición de que se trate, la fecha de publicación, título de la disposición, etc.

En definitiva, un sistema de características similares a los empleados en bases de datos jurídicas, que permiten la inmediata localización de normas, pronunciamientos judiciales o artículos bibliográficos.

Se trataría por tanto de superar disfunciones como las constatadas por esta Institución a través del análisis realizado de los sitios web de las respectivas Diputaciones provinciales, que no han permitido la localización de disposiciones reglamentarias de cuya existencia teníamos absoluta certeza.

Finalmente, diseñada tal herramienta de búsqueda en los Boletines Oficiales de las Provincias, el acceso a la misma podría hacerse posible desde los distintos sitios web dispuestos por los municipios de nuestra Comunidad, de modo que cualquier persona que visitara dichos sitios web podría consultar, de manera sencilla y gratuita, las disposiciones normativas aprobadas por el municipio de que se trate.

Por todo ello, se dictó Resolución en los siguientes términos:

***“Recomendación:*** al objeto de que al amparo de las disposiciones normativas anteriormente reseñadas, las distintas Diputaciones provinciales de Andalucía aúnen esfuerzos para desarrollar un sistema común de búsqueda en Boletines Oficiales, que resulte ágil, intuitivo, sencillo, operativo, seguro y gratuito, por medio del cual se pueda acceder a las disposiciones normativas que rigen en cada uno de los municipios de Andalucía.

***Recomendación:*** para que en el supuesto en que no fuese aceptada la recomendación anterior, que al menos cada una de las Diputaciones provinciales implementen, en sus actuales herramientas informáticas, un sistema de búsqueda que reúna las condiciones previamente aludidas.

***Recomendación:*** al objeto de que sean las propias Diputaciones provinciales quienes vuelquen, en la herramienta previamente aludida o, cuanto menos, en la que ya dispongan, todas y cada una de las disposiciones normativas aprobadas por cada uno de los municipios de nuestra Comunidad. Tal volcado de información debería llevarse a cabo en el mismo momento de la publicación en el correspondiente Boletín Oficial, de manera que se garantizara el acceso desde ese mismo instante.

**Recomendación:** para que tales esfuerzos se hagan extensivos al diseño de herramientas e instrumentos que permitan a los Ayuntamientos de Andalucía dar efectivo cumplimiento a los requerimientos previstos en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, garantizando así los derechos reconocidos a la ciudadanía a través de tal norma y del propio estatuto de Autonomía para Andalucía.

**Recomendación:** consistente en la puesta a disposición de todos y cada uno de los municipios andaluces de los instrumentos y herramientas previamente citados, de forma que los mismos resulten accesibles a través de los respectivos sitios web municipales”.

A la fecha de cierre del presente informe, todas las Diputaciones provinciales habían trasladado a esta Defensoría la asunción de nuestro pronunciamiento y el compromiso de trabajar en la línea propuesta.

### 2. 3. 3. Contratación con el sector público.

En materia de contratación con el sector público, se ha detectado la incidencia positiva que han tenido los planes de pago a proveedores de las Administraciones impulsados desde la Administración General del Estado.

En este sentido, parece extraerse de las quejas tramitadas por esta Institución en relación con esta cuestión, cierto descenso en las incidencias descritas años atrás por tales proveedores y que un número considerable de ellas han sido finalmente resueltas.

Pese a ello, aún hoy se siguen produciendo importantes dilaciones en pagos a proveedores que no vienen sino a afectar muy negativamente al tejido empresarial y a los autónomos que operan en nuestra Comunidad, e indirectamente a los propios empleados y empleadas de tales entidades.

Ejemplo de ello lo encontramos en la **queja 12/1781**, **queja 12/6187**, **queja 13/3974**, **queja 13/5342** o en la **queja 12/3159**, todas ellas tramitadas a lo largo del presente ejercicio.

Al objeto de describir los criterios por los que se rige esta Defensoría, se entiende oportuno relatar con cierta profusión lo actuado en la señalada **queja 12/3159**, que afectaba a la Agencia de Medio Ambiente y Agua con motivo de la dilación excesiva que se estaba produciendo en la recepción de unas obras realizadas y por el consiguiente impago de los trabajos ejecutados.

En concreto, la sociedad mercantil promotora de la queja exponía lo siguiente:

- a. Que en el año 2005 y en desarrollo de su actividad mercantil, concurrió a un procedimiento de contratación convocado por la entonces EGMASA (hoy AGENCIA DE MEDIO AMBIENTE Y AGUA) para la instalación de una EDAR en el municipio de Torredelcampo (Jaén), resultando adjudicatario del mismo.
- b. Que tal prestación fue realizada convenientemente y recepcionada tácitamente por la Administración.
- c. Que a pesar de lo anterior, se le adeudaba un importe total de 1.192.630,52 euros por los siguientes conceptos:

- 224.628,12 euros por liquidación del contrato.
- 378.219,52 euros por revisiones de precios.
- 589.782,88 euros por expediente adicional.

d. Que a pesar de haber cursado numerosas reclamaciones de pago de tales cantidades, las mismas siguen sin ser abonadas.

Trasladados los hechos al ente instrumental de la Administración autonómica, éste nos respondió indicándonos, amén de otras cuestiones, lo siguiente:

- a. Que las obras en cuestión fueron licitadas y adjudicadas por la empresa “GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURAS DE ANDALUCÍA, S.A. (GIASA).
- b. Que, en efecto, la empresa promotora de la queja había resultado adjudicataria de las obras.
- c. Que la “EMPRESA DE GESTIÓN MEDIOAMBIENTAL, S.A.” (EGMASA), en la actualidad “AMAYA”, se subrogó en la posición jurídica de GIASA a partir del 1 de septiembre de 2005.
- d. Que las obras comenzaron en noviembre de 2005, se desarrollaron con normalidad y finalizaron en febrero de 2007, a excepción de la línea eléctrica de suministro de la planta.
- e. Que tal inconveniente con la línea eléctrica se originó al solicitar el Ayuntamiento de Torredelcampo el cambio de trazado de la citada línea eléctrica proyectada con objeto de que se pudiera utilizar también por una cooperativa.
- f. Que a la fecha de evacuación del informe, la línea eléctrica estaba construida hasta la parcela de la EDAR si bien no se disponía de suministro eléctrico porque el Ayuntamiento no había concluido el procedimiento de legalización y puesta en marcha de la línea.
- g. Que con fecha 16 de marzo de 2007, una vez terminadas las obras e instalaciones de la depuradora (a excepción de la línea eléctrica), se levantó Acta de Suspensión Total, dejando pendientes las pruebas de funcionamiento y puesta en marcha en tanto en cuanto no hubiese electricidad y ni agua que depurar, ya que tampoco estaba concluida la obra de agrupación de los vertidos de Torredelcampo que conducirían el agua residual a la depuradora.
- h. Que el 19 de marzo de 2011 se levantó la suspensión temporal para iniciar las pruebas de funcionamiento y puesta en marcha, ya que la mayor parte de los vertidos llegaba a la EDAR. Para ello se dispuso un grupo electrógeno a petición del contratista y con el visto bueno del Director de la Actuación de la Administración.

Finalizado el proceso de comprobación, los parámetros de depuración resultantes se encontraban por debajo de los límites establecidos por la legislación.

- i. Que en el momento de redacción del informe, la línea eléctrica ya estaba concluida, por lo que se podría poner en funcionamiento a partir del inicio del suministro eléctrico.

- j. Que el acto de recepción y entrega formal de la obra no se ha producido porque no contaba con suministro eléctrico.
- k. Que como consecuencia de lo anterior, no procedía realizar el pago demandado por la afectada.

Atendiendo a lo descrito por las partes, entendimos acreditada la existencia de una dilación excesiva en la recepción de las obras por circunstancias no imputables a la mercantil demandante de nuestra intervención.

En este sentido, trasladamos Resolución a la mencionada Agencia diciéndole que según ésta misma había señalado en la respuesta facilitada a este Comisionado del Parlamento de Andalucía, las obras objeto de la controversia fueron ejecutadas convenientemente y concluidas en febrero del año 2007.

Al parecer, la dilación en la comprobación de la adecuada ejecución de los trabajos trae como causa la asunción, por parte del ente instrumental de la Administración autonómica, de una propuesta cursada por el Ayuntamiento de Torredelcampo para modificar la línea eléctrica inicialmente proyectada al objeto de dar servicio a una determinada cooperativa.

Era por tanto la Administración autonómica, a través de su ente instrumental, quien ostentaba la plena capacidad decisoria sobre si la propuesta municipal se aceptaba o no, a sabiendas de que la aceptación conllevaría necesariamente una dilación en la recepción de las obras ejecutadas.

Y hasta tal punto la Administración autonómica ha mantenido el control sobre la ejecución de la línea eléctrica necesaria para la comprobación del funcionamiento adecuado de la EDAR, que incluso en el día 8 de junio de 2009, EGMASA, la Agencia Andaluza del Agua, el Ayuntamiento de Torredelcampo, la cooperativa, la dirección de obra y la promotora de la queja suscribieron un acuerdo en el que se indicaba que si las obras de la línea eléctrica no estaban ejecutadas y en servicio antes de finales del año 2009, *“la Agencia Andaluza del Agua ejecutará su línea eléctrica, no abonando ninguna cantidad”*.

Pese a todo, llegó el año 2011 y la línea eléctrica siguió sin estar en funcionamiento, provocando ello el consiguiente menoscabo para la empresa que ejecutó los trabajos de construcción de la EDAR.

Y es que ésta, a pesar de haberse realizado diversos intentos de entrega de la obra ejecutada, que han llevado aparejados incluso a la utilización de grupos electrógenos, resulta que una y otra vez desde la Administración autonómica se ha puesto como reparo la inexistencia de suministro eléctrico a través de la línea proyectada y la imposibilidad, por tanto, de efectuar las comprobaciones oportunas sobre lo ejecutado por XXX.

Pero se da la paradoja de que la inexistencia de suministro eléctrico a través de la línea inicialmente proyectada es una cuestión que, de una manera o de otra, quedaba bajo el control de la propia Administración autonómica.

Es decir, fue la Administración autonómica, a través de sus entes instrumentales, quien autorizó que se llevara a cabo el cambio de trazado solicitado por el Ayuntamiento. Pero además, ha sido esa misma Administración quien no ha reaccionado conforme a lo convenido en el año 2009, ejecutando y poniendo en funcionamiento “su línea” (entendemos la inicialmente prevista).

A este respecto conviene recordar lo dispuesto por el artículo 1256 del Código Civil, que rige supletoriamente:

«La validez y el cumplimiento de los contratos no pueden dejarse al arbitrio de uno de los contratantes.»

Parecía por tanto quedar acreditado que la Administración autonómica había tenido la posibilidad de no aceptar la modificación del trazado planteada por el Ayuntamiento y que además también había tenido la posibilidad de ejecutar y poner en servicio la línea eléctrica que se proyectó inicialmente, a resultas del retraso experimentado en las obras que fueron encomendadas a la empresa cooperativa.

Por consiguiente, ha estado en sus manos, cuanto menos, evitar enorme dilación habida y, por lo tanto, que la empresa adjudicataria y promotora de la presente queja padezca los consiguientes menoscabos.

Pero además, procedía significar que ni el Pliego de Cláusulas Particulares que rigió la contratación ni la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, obligan al constructor a soportar los sobrecostes que se deriven de un retraso en la recepción que no traiga como causa una inadecuada ejecución de la obra.

En este sentido, el apartado tercero del artículo 6 de la citada Ley señala que el promotor podrá rechazar la recepción de la obra «por considerar que la misma no está terminada o que no se adecua a las condiciones contractuales», añadiendo el inciso segundo de dicho precepto que tal retraso «deberá ser motivado por escrito en el acta, en la que se fijará el nuevo plazo para efectuar la recepción.»

No obstante, en el presente caso la obra encomendada al promotor sí estaba aparentemente ejecutada. Lo que no estaba funcionando era la línea eléctrica que debería dar servicio a dicha obra, si bien esta cuestión excedía de la obligación asumida por la promotora de la queja, no estaba bajo su control y, por el contrario, sí está bajo el control de la Administración autonómica.

Pese a todo, dicha Administración no parecía dispuesta ni siquiera a hacer una recepción con reservas o una recepción de las fases que sí se encontraban aparentemente terminadas a resultas de las comprobaciones llevadas a cabo mediante la utilización de grupos electrógenos. Opciones éstas que, a buen seguro, habrían minimizado los menoscabos previsiblemente sufridos por la empresa.

Por todo ello, se dirigió Resolución al objeto de que se agilizase al máximo el proceso de recepción de las obras ejecutadas por la mercantil promotora de la queja y de abono de las cantidades que restasen por entregarle, por todos los conceptos que procediesen.

Con respecto a la misma, si bien en una primera instancia la Agencia AMAYA no acogió el sentido de nuestro pronunciamiento, conviene significar que con posterioridad nos trasladó la asunción de la Resolución, de tal manera que las facturas para liquidar el contrato se encontraban en trámite de fiscalización y pago.

## **XII.- POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO.**

### **1. Introducción.**

Como cada año, abordamos en el presente Capítulo las quejas directamente relacionadas con las políticas de igualdad de género; que incluye, en todo caso, la promoción de la igualdad de hombres y mujeres en todos los ámbitos sociales, laborales, económicos, representativos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 73.1ª) del Estatuto de Autonomía para Andalucía, siguiendo la línea emprendida por esta Defensoría, hace ya algunos años, de darle un tratamiento transversal a las quejas que ante la misma se presentan, en las que directa o indirectamente se plantean cuestiones relacionadas con la igualdad de género; o bien aquellas en las que, aún afectando a otras áreas materiales de esta Institución, se nos trasladan problemáticas que afectan en mayor medida a las mujeres por su condición de tales, correspondiendo a esta Área la coordinación del Informe Anual a este respecto.

Pero antes de proceder al análisis de las quejas admitidas a trámite relacionadas con las políticas de igualdad, que tienen un carácter transversal, no podemos sino detenernos siquiera a efectuar un somero análisis sobre los efectos de la crisis económica en la igualdad entre hombres y mujeres y en los derechos de la mujer, por cuanto que es una cuestión que ha venido trasluciéndose en muchas de las quejas presentadas por las mujeres ante esta Defensoría en el año 2013, para lo que vamos a efectuar un resumen de la Resolución del Parlamento Europeo de 12 de marzo de 2013, en la que se describe perfectamente el estado de la cuestión que coincide con la situación al respecto en nuestro país y que, en mayor o menor medida, se traslucen en las quejas que ante la misma se presentan y que podremos ver reflejada en el relato que efectuamos de algunas de ellas.

En dicha Resolución, se parte de que la Unión Europea afronta la mayor crisis económica y financiera desde la Gran Depresión de los años treinta, agravada por las denominadas medidas de austeridad impuestas a los Estados miembros y por las instituciones de la Unión Europea en el marco de las políticas de gobernanza económica, y que está provocando un notable aumento de la tasa de desempleo en todos los Estados miembros, especialmente en los del sur, entre los que se encuentra nuestro país.

Asimismo, la crisis tiene consecuencias particularmente graves, en especial para las personas vulnerables y las mujeres, a las que afecta directamente, con reducciones salariales o la pérdida o precarización de sus puestos de trabajo, e indirectamente, a través de los recortes presupuestarios en los servicios públicos y las ayudas sociales; por lo que en consecuencia, resulta indispensable tener muy seriamente en cuenta, entre otras cosas, la dimensión de la igualdad de género a la hora de hacer frente a esta crisis y desarrollar soluciones para superarla.

Teniendo en cuenta que el derecho al trabajo es una condición esencial para una igualdad de derechos efectiva, para la independencia económica y la realización profesional de las mujeres, la crisis actual no es solo una crisis financiera y económica, sino que también atañe a la democracia, la igualdad, la asistencia social y la igualdad de género.

El aumento del riesgo de pobreza guarda una relación estrecha y directa con la destrucción de importantes funciones sociales del Estado, como, por ejemplo, la destrucción de los sistemas públicos de seguridad social que han experimentado recientemente en varios Estados miembros una reducción de la cuantía de importantes prestaciones sociales (ayudas familiares, subsidio por desempleo, subsidio por enfermedad, renta mínima de inserción, etc.).

Al iniciarse la crisis económica, el impacto fue mayor para los hombres que para las mujeres y aunque éstas no fueron las primeras víctimas de la crisis, en la actualidad, se ven más afectadas por sus efectos (mayor y creciente presencia en trabajos precarios y a tiempo parcial, mayor riesgo de despido, salarios más bajos, menor cobertura de los sistemas de protección social, etc.) y también se verán más afectadas a más largo plazo, aunque esta fase está mucho menos documentada y no existen datos estadísticos comparables fiables, por todo lo cual las consecuencias de la crisis sobre las mujeres tienden a infravalorarse.

Ello, aún cuando las mujeres desempeñan un papel fundamental en el impulso del desarrollo económico y que una mayor capacitación de éstas puede tener el efecto económico de sacar de la pobreza a las comunidades y a las familias, y a pesar de que en la situación de crisis, la política del mercado laboral tiende a centrarse en el impacto del empleo a nivel general, y no en las mujeres como personas no profesionalmente activas. Una situación de crisis como la que ahora atravesamos hace necesarias profundas reformas estructurales del mercado de trabajo.

En este sentido, muy frecuentemente los datos estadísticos oficiales no tienen en cuenta a las mujeres desempleadas y se subestiman las desigualdades entre hombres y mujeres ante la inactividad, porque éstas tienden a retirarse del mercado laboral por diversas razones (maternidad, responsabilidades familiares, restricciones temporales) y a ejercer un trabajo no remunerado o informal, a menudo en casa o cuidando personas dependientes o trabajando en la economía sumergida, existiendo también muy pocos estudios sobre la repercusión de las reducciones del gasto público desde una perspectiva de igualdad entre mujeres y hombres.

Por otra parte, se afirma que las medidas de austeridad impuestas por la Troika (el BCE, la Comisión y el FMI), así como las medidas de supervisión de las políticas económicas y las finanzas públicas adoptadas por la Comisión Europea y el Consejo, ponen en peligro el estado del bienestar, aumentan las disparidades sociales y generan aún más injusticias sociales y económicas, incluidas las desigualdades de género.

A este respecto, hay que recordar que los recortes presupuestarios efectuados por los gobiernos al aplicar los planes de austeridad afectan sobre todo al sector público y sus servicios de asistencia —cuyos empleados y principales beneficiarios son en su mayoría mujeres (alrededor del 70 % de los empleados del sector)—, pero también al sector privado, y que las mujeres se han convertido ahora en las principales víctimas de las medidas de austeridad; considerando que, hasta ahora, ningún país ha evaluado las repercusiones de las propuestas de recortes del gasto público y de la consolidación fiscal desde una perspectiva de género, ya sea considerando las medidas a título individual ya su impacto acumulativo.

Ello por cuanto que las mujeres dependen en mayor medida de las prestaciones sociales que también se recortan como parte de las medidas de austeridad y que no se ha tenido en cuenta la dimensión del género en las iniciativas actuales y futuras ni en las políticas cuyo objetivo es salir de la crisis

Por otra parte, considera el Parlamento Europeo que la crisis contribuye a aumentar la explotación de las mujeres tanto en la economía legal como en la ilegal; considerando que las consecuencias de la crisis también tendrán importantes repercusiones a más largo plazo sobre las mujeres con trayectorias profesionales no lineales (incluidas las que se encuentran en empleos mal remunerados, a tiempo parcial, ocasionales, atípicos o incluso informales), a menudo a tiempo parcial impuesto, con repercusiones negativas en el



importe de las cotizaciones aportadas al sistema de pensiones, lo que aumenta el porcentaje de mujeres en riesgo de pobreza. Las mujeres pueden acabar con pensiones de muy escasa cuantía y con ello situarse por debajo del umbral de la pobreza; teniendo en cuenta además que se corre el riesgo de perder una generación entera de hombres y mujeres jóvenes, ya que debido a las dificultades económicas se les priva de un empleo, oportunidades, seguridad laboral y, a menudo, oportunidades educativas.

Asimismo, la crisis aumenta aún más la dificultad de conciliar la vida profesional y familiar. El hecho de tener hijos no afecta del mismo modo al empleo de mujeres y hombres, ya que, en la Unión Europea, la participación de las madres en el mercado laboral es un 12 % inferior a la de las mujeres sin hijos, mientras que la tasa de empleo de los padres es un 8,7 % superior a la de los hombres sin hijos.

Considera asimismo la Alta Institución Europea que el empleo femenino se ve afectado por los estereotipos de género, como es por ejemplo la idea de que el desempleo de los hombres es un problema “más grave” que el de las mujeres, lo que se suma a la cantidad ya significativa de estereotipos de género que afectan negativamente a las posibilidades de las mujeres de encontrar empleo; pues en la práctica existen enfoques diferentes respecto al desempleo de los hombres y el de las mujeres, ya que aún se considera que los hombres constituyen el sostén económico y las mujeres se ocupan de cuidar de la familia.

Continúa la citada Resolución exponiendo que alrededor del 23 % de los ciudadanos de la Unión Europea vivía en riesgo de pobreza o de exclusión social en 2010 y que este empobrecimiento de la población afecta mayoritariamente a las mujeres, que se enfrentan con mucha frecuencia a numerosas dificultades a la vez, como ocurre en los casos de las mujeres mayores que viven solas y de las familias monoparentales, en su gran mayoría concentradas en torno a mujeres; considerando que entre estas dificultades se encuentran la de conservar o volver a encontrar un empleo en estas circunstancias, la de encontrar una vivienda digna, la derivada de asumir la responsabilidad de personas a su cargo (niños, padres, enfermos o personas con discapacidad), y la de conciliar la vida laboral y familiar debido a la falta de estructuras de apoyo adecuadas.

Por otra parte, los recortes en servicios y prestaciones han puesto en peligro la independencia económica de las mujeres, ya que a menudo dichas prestaciones constituyen una fuente importante de ingresos y éstas suelen utilizar los servicios públicos más que los hombres; considerando que las madres y las pensionistas solteras se enfrentan a las mayores pérdidas acumulativas.

En todos los países de la Unión, se acrecienta el número de mujeres que aceptan trabajos informales y no remunerados (de carácter voluntario o no) con una menor protección social, a fin de escapar de la crisis; que, según un estudio de la OCDE, el trabajo doméstico representa el 33 % del PIB de los países miembros de la OCDE.

Se afirma en la reiterada Resolución que «la crisis actual y las políticas de austeridad se están utilizando para minar los derechos de los trabajadores en muchos Estados miembros, lo que afecta especialmente a las trabajadoras y tiene repercusiones muy negativas en las posibilidades de autonomía económica de las mujeres».

Considera también que las medidas adoptadas en aras de la igualdad entre mujeres y hombres han sido anuladas o pospuestas y que los eventuales recortes futuros de los presupuestos públicos perjudicarán al empleo femenino y al fomento de la igualdad y que la recesión económica no debe usarse como excusa para ralentizar el progreso de las

políticas de conciliación y reducir los fondos asignados a los servicios de asistencia a personas dependientes y a los permisos laborales, lo que afectaría especialmente al acceso de las mujeres al mercado de trabajo.

A la vista de todo ello, nadie puede extrañarse de que la situación de crisis económica influya también en las situaciones de violencia contra las mujeres, fenómeno ampliamente extendido en todos los países y en todas las clases sociales; incluido el nuestro, en el que las mujeres fallecidas a consecuencia de esta lacra social en 2013, lejos de disminuir ha aumentado en dos el número de víctimas con respecto a 2012, 54 frente a 52.

Y es que, como hemos dicho, muchos de los aspectos y aristas de la renombrada crisis económica afectan cruelmente a la igualdad y la libertad de las personas, en especial, la de las mujeres que en situación de pobreza y vulnerabilidad están más expuestas a sufrir la violencia machista. Y es que cuando hay desamparo económico de la víctima se puede renunciar a denunciar a los maltratadores por el temor a no encontrar empleo y verse sin recursos para salir adelante, además de que la presión económica suele conducir a situaciones de abuso más frecuentes, más violentas y más peligrosas.

Por ello, no podemos sino saludar a las nuevas medidas adoptadas tanto por el Gobierno Central como por la Comunidad Autónoma Andaluza por cuanto que a pesar de las importantes medidas legislativas y de todo orden adoptadas hasta ahora para suprimir esta aún lacra social, no se consigue su erradicación.

Así, se ha aprobado en este año 2013, la Estrategia Nacional para la erradicación de la violencia contra la mujer 2013-2016, un documento que recoge alrededor de 260 medidas destinadas a combatir los malos tratos. Estructurado en varios ejes de actuación, con medidas en materia de prevención, detección de malos tratos, sensibilización, atención personalizada, coordinación administrativa e institucional y la asistencia a los grupos más vulnerables, en especial los menores y las mujeres inmigrantes, mayores, con discapacidad o residentes en núcleos rurales.

Como novedad en este ámbito se presta atención a otras formas de violencia de género como los matrimonios forzados, el hostigamiento o acoso a la mujer y el futuro desarrollo de un protocolo sanitario específico contra la mutilación genital femenina.

Asimismo, la consideración de las personas menores como víctimas de la violencia de género, contemplándose las asistencias social y psicológica a los y las menores como una prioridad en la Estrategia. así como atención a la especial relevancia que tiene la violencia de género en los grupos de jóvenes de menor edad, como fenómeno que, por desgracia, está adquiriendo un cada vez mayor protagonismo.

Otra novedad normativa la tenemos en el Real Decreto Ley 3/2013 de 22 de febrero, por el que se modifica el régimen de las tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y el sistema de asistencia jurídica gratuita por el que se procede a la modificación de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita.

En relación a las víctimas de violencia de género y de trata de seres humanos, este Real Decreto reconoce el derecho de asistencia jurídica gratuita con independencia de la existencia de recursos para litigar, a las víctimas de violencia de género, de terrorismo y de trata de seres humanos en aquellos procesos que tengan vinculación, deriven o sean consecuencia de su condición de víctimas, así como a los menores de edad y las personas con discapacidad psíquica cuando sean víctimas de situaciones de abuso o maltrato.

Este derecho asistirá también a los causahabientes en caso de fallecimiento de la víctima, siempre que no fuera el agresor. La condición de víctima se adquirirá cuando se formule denuncia o querrela, o se inicie un procedimiento penal, por alguno de los delitos a que se refiere este apartado, y se mantendrá mientras permanezca en vigor el procedimiento penal o cuando, tras su finalización, se hubiere dictado sentencia condenatoria.

El beneficio de justifica gratuita se perderá en caso de sentencia absolutoria firme o archivo firme del procedimiento penal, sin la obligación de abonar el coste de las prestaciones disfrutadas gratuitamente hasta ese momento.

Finalmente, en el mes de octubre de 2013, se ha aprobado un nuevo protocolo de actuación del sistema de seguimiento por medios telemáticos de las medidas y penas de alejamiento en materia de violencia de género, generalmente conocido como dispositivos o brazaletes contra el maltrato, mediante Acuerdo suscrito entre el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior, el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado y el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Ya en el ámbito autonómico, hemos de citar el Pacto Andaluz por la Igualdad, documento que se enmarca en el Pacto por Andalucía, elaborado con participación de la ciudadanía a través del Consejo de Participación de las Mujeres y que contiene los compromisos que ha adquirido la Junta de Andalucía con la ciudadanía en materia de igualdad para los próximos años, agrupados en diez líneas de trabajo: transversalidad; participación económica y política; empoderamiento de las mujeres; corresponsabilidad y conciliación; violencia de género; educación y coeducación; salud y bienestar social; cultura y deporte; urbanismo y accesibilidad y, finalmente, comunicación e imagen.

También en Andalucía, se ha firmado el acuerdo por el que se aprueba el Procedimiento de Coordinación y Cooperación Institucional para la mejora en la actuación ante la violencia de género en Andalucía, firmado por la Delegación del Gobierno en Andalucía, las Consejería de Gobernación, Justicia y Administraciones Públicas, Igualdad, Bienestar Social y Salud de la Junta de Andalucía, Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, la Fiscalía de la Sala Delegada contra la Violencia sobre la Mujer, la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, la Confederación de Empresarios de Andalucía, Unión General de Trabajadores-Andalucía y Comisiones Obreras-Andalucía.

Este Acuerdo, entre otros pronunciamientos, incluye a los hijos e hijas de las mujeres que sufren violencia de género como víctimas directas de dicha violencia, siendo esto algo que ya reclamó esta Institución en el Informe Especial que sobre esta materia presentó al Parlamento de Andalucía en el año 2012; incluye también en el ámbito sociolaboral y en el ámbito educativo, actuaciones de prevención, detección e intervención; previsión de elaboración de protocolos específicos para la atención a mujeres especialmente vulnerables y la elaboración de un modelo de Informe de la Violencia Detectada que evite la repetición del relato de la víctima al ser atendida en los distintos dispositivos, siendo esto algo que ya se venía reclamando hacía tiempo desde diversas instancias.

A continuación se enumeran las quejas de oficio iniciadas en el año 2013, relacionadas con la materia objeto de este Capítulo.

- **Queja 13/1979** por el fallecimiento de una mujer, víctima de violencia de género en Écija, Sevilla, dirigida al Instituto Andaluz de la Mujer y al Ayuntamiento de Écija.

- **Queja 13/2513** sobre inaplicación de la normativa de riesgos laborales a enfermeras en estado de gestación.

- **Queja 13/3023** por el fallecimiento de una mujer, víctima de violencia de género en Peal de Becerro, Jaén, dirigida al Instituto Andaluz de la Mujer y al Ayuntamiento de la localidad.

- **Queja 13/3495** por el fallecimiento de una mujer, víctima de violencia de género en Alcolea, Córdoba, dirigida al Instituto Andaluz de la Mujer y al Ayuntamiento de Alcolea del Río.

- **Queja 13/3707** por el fallecimiento de una mujer, víctima de violencia de género en Alcalá la Real, Jaén, dirigida al Instituto Andaluz de la Mujer y al Ayuntamiento de Alcalá la Real.

- **Queja 13/4011** por el fallecimiento de una mujer, víctima de violencia de género en Jerez de la Frontera, Cádiz, dirigida al Instituto Andaluz de la Mujer y al Ayuntamiento de Jerez.

- **Queja 13/4510**, por el fallecimiento de una mujer, víctima de violencia de género en Granada, dirigida al Instituto Andaluz de la Mujer y al Ayuntamiento de Granada.

- **Queja 13/5437** por el fallecimiento de una mujer, víctima de violencia de género en Málaga, en septiembre de 2013, dirigida al Instituto Andaluz de la Mujer y Ayuntamiento de Málaga.

- **Queja 13/6203**, por el fallecimiento de una mujer, víctima de violencia de género en Málaga, en noviembre de 2013, dirigida al Instituto Andaluz de la Mujer y Ayuntamiento de Málaga.

- **Queja 13/6222**, por el fallecimiento de una mujer, víctima de violencia de género en Torremolinos, Málaga, dirigida al Instituto Andaluz de la Mujer y al Ayuntamiento de Torremolinos.

## **2. Análisis de las quejas admitidas a trámite y de otras actuaciones de esta Defensoría.**

### **2. 1. Integración de la Perspectiva de Género.**

Integrar la perspectiva de género supone, entre otras cosas, incorporar al análisis, diseño y evaluación de las políticas públicas, las diferentes posiciones ocupadas por las mujeres y los hombres que producen desequilibrios de género, ello conlleva, entre otras cosas, incluir la variable sexo en las estadísticas, encuestas y recogida de datos que se realicen.

Pues bien, esta Defensoría, desde hace años directamente implicada en incorporar la perspectiva de género en sus actuaciones, continúa en esta concreta sección, el comentario y valoración de las estadísticas de las quejas anuales tramitadas por la misma, desagregada por sexo, pues ello nos suministra una valiosa información sobre cuales son los motivos de queja de los hombres y mujeres de Andalucía, las diferencias de roles entre ambos sexos y sus diferentes situaciones, necesidades y condiciones.

## DISTRIBUCIÓN POR MATERIA Y SEXO

Materias	Mujeres	Hombres	Sin determinar	TOTAL
Administraciones Públicas y Ordenación Económica	240	471	52	763
Administración de Justicia	100	230	7	337
Agricultura, Ganadería y Pesca	7	15	1	23
Administraciones Tributarias	68	130	15	213
Cultura y Deportes	4	53	12	69
Educación	254	230	68	552
Extranjería	41	69	14	124
Igualdad de sexo	17	3	4	24
Información y Atención al Ciudadano	3	6		9
Medio Ambiente	112	234	52	398
Menores	169	115	34	318
Obras Públicas	33	35	7	75
Protección Ciudadana	18	47	3	68
Personal del Sector Público	426	322	109	857
Prisiones	55	264	12	331
Salud	163	190	28	381
Seguridad Social	63	70	9	142
Servicios Sociales y Dependencias	352	279	20	651
Telecomunicaciones y Tecnologías	32	70	10	112
Trabajo	154	185	36	375
Transportes	77	161	21	259
Urbanismo	49	99	9	157
Vivienda	259	232	39	530
Pendiente de determinar	3	3		6

Fuente: Elaboración propia. Defensor del Pueblo Andaluz.

Como puede verse en el cuadro anterior, las materias de queja, en las que las mujeres han superado en número, como promotoras de las mismas, al número de hombres, han sido las relativas al personal del sector público, con 426 frente a 322 formuladas por hombres; Servicios Sociales y Dependencia 352 frente a 279; Vivienda 259 frente a 232; Educación 254, frente a 230 y Menores 169 frente a 115.

El análisis inicial que cabe efectuar, es que los asuntos que se plantean ante esta Defensoría, además de ser un fiel reflejo de los problemas e inquietudes de la sociedad andaluza, tienen también mucho que ver, desde un análisis de género, con los roles aún tradicionales de mujeres y hombres en la sociedad actual.

En el presente ejercicio el Área relativo al personal del sector público es el que se ha llevado la palma en cuanto al mayor número de mujeres promotoras de quejas, hay que recordar que los recortes presupuestarios efectuados por los gobiernos tanto central como autonómico al aplicar los planes de austeridad a consecuencia de la crisis económica afectan sobre todo al sector público y sus servicios de asistencia, cuyos empleados y principales beneficiarios son en su mayoría mujeres, dado el alto grado de feminización que tiene la función pública.

De igual forma, el sexo femenino sobresale como promotor de quejas en materia de servicios sociales y dependencia. Ello es así, por cuanto que, entre otras razones, la mayor longevidad de la mujer hace que el porcentaje de mujeres discapacitadas en nuestro país supere ampliamente al de los hombres, además de que han sido siempre las mujeres las que se han dedicado al cuidado informal de las personas mayores o discapacitadas de la familia.

Por otra parte, el cuidado y atención a las personas menores, a su educación, a sus necesidades emocionales y afectivas, tradicionalmente ha recaído sobre las madres, por más que se haya iniciado una evolución social en cuanto al cambio de papel del hombre, como padre, sobre todo en las parejas jóvenes, con una mayor implicación de éstos tanto en las tareas del hogar como en el cuidado, atención y educación de los hijos.

A ello también creemos que ha contribuido la aparición de nuevos modelos de familia, entre los que son cada vez más frecuentes, unidades familiares con uno solo de los progenitores a cargo de los hijos e hijas, normalmente la madre, que devienen de situaciones de rupturas sentimentales, sean conyugales o no, que acaban en separación o divorcio y que han dado lugar a un notable incremento de mujeres responsables, en exclusiva, de núcleos familiares, que han de asumir el mantenimiento, cuidado y educación de sus hijas e hijos, así como el cuidado de personas mayores, enfermas o con discapacidad, colocándolas a ellas mismas y a sus familias en situación de desventaja laboral, económica, social y emocional, si bien, también fruto del proceso de transformación social iniciado, al que aludíamos en el párrafo anterior, hay cada vez más padres que quieren asumir activamente el papel que tradicionalmente han venido ejerciendo las madres y de ahí la pujanza que está teniendo la movilización social a favor de la custodia compartida.

Como una manifestación de todo ello, son las quejas en las que la problemática de necesidad de vivienda, sola o unida a otras problemáticas de índole social, económica o personal, se configura como una de las materias en las que las personas promotoras también son más mujeres que hombres, y de entre éstas, adquieren gran relevancia las iniciadas a instancia de mujeres titulares de familias monomarentales con hijos e hijas a cargo.

De igual forma, las materias más identificadas con el rol de género masculino, el número de hombres que aparecen como promotores de las mismas es mayor. Ejemplo de ello lo tenemos en las materias relacionadas con las Administraciones públicas y ordenación económica, 471 promovidas por hombres frente a 240, por mujeres; Administración de Justicia 230, frente a 100, Medio Ambiente 234 frente a 112, Trabajo 185 frente a 154, Transportes 161 frente a 77, Urbanismo 99, frente a 49, Telecomunicaciones 70 frente a 32, en las quejas relacionadas con el derecho a la salud, también el número de hombres promotores de este tipo de quejas ha superado al de mujeres, 190 frente a 163.

## **2. 2. Lenguaje no sexista.**

La implantación de un lenguaje no sexista en el ámbito administrativo, y su fomento en la totalidad de las relaciones sociales, culturales y artísticas, se configura en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para igualdad efectiva de hombres y mujeres, como un criterio general de actuación de los poderes públicos en las políticas de igualdad.

Al margen de lo anterior, procede traer de nuevo a nuestro Informe Anual el asunto planteado en la **queja 10/5274**, en la que la Asociación que la promovía, representada por su presidente, señalaba que el Ayuntamiento de Benamocarra (Málaga) empleaba un lenguaje sexista en todas las actas de las sesiones que se celebran en ese Consistorio, lo que provocaba que algunos concejales y concejalas se negaran sistemáticamente a firmarlas por dicho motivo.

A este respecto, esta Defensoría formuló una Resolución al citado Ayuntamiento, cuyo contenido fue oportunamente descrito en el informe anual correspondiente al año 2012. Pues bien, a pesar de la insistencia con la que se ha interesado respuesta a nuestra

Sugerencia, el Consistorio no ha tenido a bien pronunciarse sobre la misma; hecho éste que ha sido interpretado como una negativa injustificada a aceptar nuestras propuestas y del que se deriva la presente mención, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 29.1 de la Ley 9/983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz.

### **2. 3. Empleo.**

En el ámbito del empleo, también los recortes presupuestarios impuestos normativamente han podido afectar, en concreto en el ámbito del sector público, a las empleadas públicas, en su condición de mujeres, por cuanto que son solo éstas las que pueden ser madres y las que para ello pasan por el estado de gestación, en el que se pueden producir enfermedades y dolencias propias de éste o derivadas de enfermedad común que pueden dar lugar a situaciones de incapacidad laboral temporal.

Cuando redactamos este Informe, se formula una Resolución en la **queja 13/1794**, tramitada a lo largo del ejercicio de 2013, y promovida por una funcionaria del Ayuntamiento de Antequera, en relación con una posible disminución retributiva debida a una baja médica.

El asunto que motivó la tramitación de la queja de la funcionaria municipal fue, en un primer momento, sus dudas ante la aplicación, o no, a la baja laboral por Incapacidad Temporal, por embarazo con reposo, de la Instrucción conjunta de las Secretarías de Estado de Administraciones Públicas y de Presupuestos y Gastos por la que se dispone dar cumplimiento a las previsiones del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, en relación con la situación de incapacidad temporal del personal al servicio de la Administración del Estado.

Lo anterior, por cuanto desde 1 de febrero de 2013, a la fecha de presentación de la queja el 11 de marzo de 2013, se encontraba de baja laboral, Incapacidad Temporal, por prescripción médica de reposo domiciliario, por amenaza de parto prematuro, y cuando al finalizar el mes de febrero de 2013, cobró ingresos inferiores a los que percibía en su puesto de funcionaria -unos 400€ líquidos menos- debido -según comunicación verbal del Departamento de Recursos Humanos del Ayuntamiento- a la aplicación del Real Decreto-ley 20/2012, ya citado, porque entendían que su caso no se encontraba entre las excepciones de *“hospitalización e intervención quirúrgica”* y le habían aplicado todas las reducciones establecidas para los primeros 21 días.

Posteriormente, y una vez subsanados requisitos de carácter formal para la tramitación de la queja, en documento registrado en esta Oficina, con fecha 12 de abril de 2013, ratificaba mediante firma el contenido de la queja remitida en su día, rogando se prosiguieran las actuaciones correspondiente.

En este escrito de ratificación se adjuntaba copia de las nóminas de los meses de diciembre/2012, febrero y marzo de 2013; y, confirmaba no haber recibido notificación de Recursos Humanos sobre las deducciones aplicadas con carácter previo al ingreso bancario de finales de febrero de 2013, hecho que se repitió con la nómina del mes de marzo. También nos remitió copia del Acuerdo para el Personal Funcionario del Excmo. Ayuntamiento de Antequera para los años 2008-2011, copia de una de las Secciones Sindicales pues dicho acuerdo no había sido publicado oficialmente.

Concluía en su escrito de ampliación de datos significando que *“(..) Tanto el Acuerdo como el Convenio para el Personal Laboral se encuentran denunciados por el Sr.*

*Alcalde-Presidente del Excmo. Ayuntamiento de Antequera desde noviembre de 2012. Al día de la fecha no se ha firmado nuevo Acuerdo-Convenio". Y, por último, concretaba que "(...) No he presentado reclamación escrita en el Ayuntamiento...."*

A la vista de la respuesta recibida a la ampliación de datos requerida, y una vez estudiado toda la información aportada, resolvimos admitir a trámite su queja por entender que reunía los requisitos establecidos en la Ley 9/1983, por la que nos regimos y, en consecuencia iniciamos las actuaciones ante el Ayuntamiento de Antequera, de quien solicitamos su colaboración necesaria para poder conocer todos los datos precisos que afectaban a la cuestión planteada.

En cuanto al informe municipal recibido, merece la reseña de su contenido:

*"(..) Con fecha 1/02/2013, la funcionaria arriba indicada presentó baja médica por I.T. con diagnóstico de "Amenaza Parto Prematuro. Anteparto. En la elaboración de las referidas nóminas se ha aplicado estrictamente lo establecido por el art. 9 del R.D. Ley 20/2012. Al día de la fecha no se han determinado los supuestos excepcionales citados en el apartado 5 de ese artículo. La referida baja se ha mantenido hasta el parto, que tuvo lugar en 5/05/2013".*

Del estudio detenido del contenido de la información aportada tanto por la interesada, como la facilitada por la Administración Municipal, y de las disposiciones vigentes que resultan de aplicación, estimamos oportuno considerar que el Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, del Gobierno de España, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad introduce importantes modificaciones en la regulación de los empleados públicos que se encuentren en situación de incapacidad temporal, en concreto en su disposición adicional decimoctava se modula la cuantía de los complementos económicos a percibir por el personal al servicio de la Administración del Estado, en función de los días de incapacidad temporal, siendo éstos de carácter progresivo, es decir, a menores días de baja, hasta tres, menos retribución que va aumentando en función de los días en los que se permanezca en situación de incapacidad laboral, hasta alcanzar los 21 días o más, a partir de los cuales se percibe el cien por cien de los complementos retributivos.

En el artículo 9 de esta norma, se dirige a las Administraciones Públicas un mandato para que éstas, en el ámbito de sus respectivas competencias, determinen, respecto del personal a su servicio, los haberes a percibir por éste incluido en el campo de aplicación del Régimen General de la Seguridad Social, cuando se encuentre en situación de incapacidad temporal, complementando, en su caso, las prestaciones de Seguridad Social a las que tengan derecho, respetando unos límites máximos.

En cuanto al régimen retributivo en situaciones de Incapacidad Temporal en el ámbito estatal, con fecha 15 de octubre de 2012, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas aprueba una Instrucción conjunta de las Secretarías de Estado de Administraciones Públicas y de Presupuestos y Gastos, por la que se dispone dar cumplimiento a las previsiones del Real Decreto- Ley 20/2012, de 13 de julio, en relación al régimen retributivo correspondiente a la situación de incapacidad temporal del personal al servicio de la Administración del Estado, a las que anteriormente hemos hecho referencia.

Pues bien, esta Instrucción, en su apartado 7, contempla una serie de circunstancias excepcionales, en las que las retribuciones a percibir, serán las mismas que se vinieran percibiendo en el mes anterior a la incapacidad y de acuerdo con lo previsto en el apartado 5 del artículo 9 del Real Decreto-Ley de 13 de julio, se considerarán como tales,



los procesos de incapacidad temporal que impliquen tratamientos de radioterapia o quimioterapia, así como los que tengan inicio durante el estado de gestación, aun cuando no den lugar a una situación de riesgo durante el embarazo o de riesgo durante la lactancia (estas dos situaciones de riesgo durante el embarazo o riesgo durante la lactancia, no se han visto afectadas por la aprobación del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de Julio), y a las que por tanto no se les aplica la disminución de los complementos retributivos previstos en la disposición adicional decimoctava del reiterado Real Decreto Ley.

En esta disposición adicional decimoctava, se gradúa la cuantía de los complementos retributivos y de las propias retribuciones a percibir en situación de incapacidad temporal, en función de los días de duración de la misma, a menos días de IT menos retribuciones, aunque una vez alcanzados los 21 días de incapacidad temporal, se perciben éstas al cien por cien.

Por su parte, la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, establece en su disposición adicional trigésima octava que la ausencia al trabajo por causa de enfermedad o accidente que no dé lugar a una situación de incapacidad temporal, comportará la aplicación del mismo descuento en nómina previsto para la situación de incapacidad temporal, permitiendo que el citado descuento no se aplique cuando el número de días de ausencia por enfermedad o accidente en el año natural no supere la cifra que se establezca por cada Administración Pública.

En el ámbito autonómico, la Ley 3/2012, de 21 de septiembre, de Medidas Fiscales, Administrativas, Laborales y en materia de Hacienda Pública para el reequilibrio económico-financiero de la Junta de Andalucía, contempla en el artículo 14 como casos excepcionales a los mismos efectos de la normativa estatal, es decir, en orden a regular las retribuciones del personal al servicio de la Junta de Andalucía, en situación de incapacidad temporal, al personal que se halle en las situaciones de riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia natural, maternidad, paternidad, adopción y acogimiento, que percibirá el 100% del complemento:

«Artículo 14. Complemento por incapacidad temporal, riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia natural, maternidad, paternidad, adopción y acogimiento.

1. Al personal referido en las letras a), b) y c) del artículo 3 que legal o convencionalmente tenga reconocido el derecho a la percepción de prestaciones complementarias en situación de incapacidad temporal, se le aplicará, mientras se encuentre en dicha situación, además de lo previsto en la legislación de Seguridad Social, un complemento consistente en un porcentaje sobre la diferencia entre las prestaciones económicas que reciba del régimen de Seguridad Social al que estuviera acogido y las retribuciones que viniera percibiendo en el mes anterior al de causarse la incapacidad, con las reglas siguientes:

1ª. Se abonará el 100% del complemento por incapacidad temporal en los supuestos en los que la incapacidad temporal se origine por contingencias profesionales y por contingencias comunes que generen hospitalización o intervención quirúrgica. Asimismo, se percibirá el 100% de este complemento en el caso de enfermedad grave dentro de los supuestos que establece el Real Decreto 1148/2011, de 29 de julio, para la aplicación y desarrollo, en el sistema de la Seguridad Social, de la

prestación económica por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave.

2ª. En los supuestos de incapacidad temporal por enfermedad común o accidente no laboral, el complemento se calculará:

a) Desde el primer día de la situación de incapacidad temporal hasta el tercer día inclusive, se abonará el 50% de las retribuciones que se vengan percibiendo en el mes anterior al de causarse la incapacidad.

b) Desde el cuarto día de la incapacidad temporal hasta el vigésimo día inclusive, el complemento que se suma a la prestación económica reconocida por la Seguridad Social será tal que, sumadas ambas cantidades, sea equivalente al 75% de las retribuciones que se vinieran percibiendo en el mes anterior al de causarse la incapacidad.

c) A partir del día vigésimo primero inclusive, se abonará el 100% del complemento.

3ª. El personal que se halle en las situaciones de riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia natural, maternidad, paternidad, adopción y acogimiento percibirá el 100% del complemento regulado en el presente artículo.

4ª. Durante el periodo en que el personal se halle en incapacidad temporal por contingencias comunes, no se abonará complemento alguno para garantizar retribuciones de carácter variable, ni aquellas otras cuya percepción se encuentre condicionada por la efectiva prestación del servicio.

2. Las previsiones contenidas en este artículo serán de aplicación en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de esta Ley»

El Acuerdo Marco, aprobado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, con fecha 9 de julio de 2013, y publicado en el BOJA núm. 142, del día 22 de julio de 2013 e Instrucción 1/2013, de la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública, cuyo objeto es permitir flexibilizar el régimen de jornadas, ausencias y horario del personal incluido en su ámbito de aplicación, y mejorar la conciliación de su vida personal, familiar y laboral.

Como puede verse, por la vía de este Acuerdo e Instrucción, se amplía el ámbito de la Ley 3/2012, de 21 de septiembre, de Medidas Fiscales, Administrativas, Laborales y en materia de Hacienda Pública para el reequilibrio económico-financiero de la Junta de Andalucía, en lo que atañe a las circunstancias excepcionales previstas en su artículo 14, en iguales términos a los establecidos en la normativa estatal, al incluir a los *procesos de IT que impliquen tratamientos de radioterapia o quimioterapia, así como los que tengan inicio durante el estado de gestación, aun cuando no den lugar a una situación de riesgo durante el embarazo o de riesgo durante la lactancia*, las cuales darán lugar a la percepción del 100% de las retribuciones.

Del análisis normativo, se desprende que la regulación retributiva autonómica contenida en la norma citada, para las mujeres que formen parte del personal al servicio del Sector Público Andaluz, en situación de incapacidad temporal derivada del estado de

gestación, es más restrictiva que la regulación estatal, por cuanto que sólo contempla como situaciones excepcionales que den lugar a la percepción del 100% de los complementos retributivos, las derivadas de riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural, cuando para la Administración del Estado, se consideran también situaciones excepcionales a estos efectos los procesos de incapacidad temporal que tengan inicio durante el estado de gestación, y no sólo las derivadas de las situaciones de riesgo durante el embarazo o de riesgo durante la lactancia.

No obstante, con la citada Instrucción 1/2013, se da cumplimiento a las previsiones del citado artículo 14 de la Ley 3/2012, en relación a la situación de incapacidad temporal del personal de la Administración de la Junta de Andalucía.

Esta Instrucción, que desarrolla el artículo 14, y anteriormente transcrito, en su apartado 7 dedicado a las Circunstancias excepcionales, en el apartado 2, establece que «Los procesos de IT que impliquen tratamientos de radioterapia o quimioterapia, así como los que tengan inicio durante el estado de gestación, aun cuando no den lugar a una situación de riesgo durante el embarazo o de riesgo durante la lactancia, tendrán esta misma consideración de circunstancia excepcional».

A la vista de todo ello y de conformidad con lo establecido en el artículo 29, apartado 1 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, se formuló la siguiente:

**“RESOLUCIÓN:**

**Sugerencia:** *Para que se promuevan las acciones oportunas, en orden a considerar como situación excepcional -con derecho a percibir el 100% de las retribuciones- a los procesos de incapacidad temporal que tengan inicio durante el estado de gestación, de las mujeres que formen parte del personal al servicio del Ayuntamiento de Antequera (Málaga), aun cuando no den lugar a una situación de riesgo durante el embarazo o de riesgo durante la lactancia”.*

Al cierre del presente Informe estamos a la espera de la respuesta municipal, si bien, se nos ha anticipado desde la Alcaldía Presidencia que la sugerencia formulada ya ha sido aceptada.

En la **queja 13/60**, una funcionaria del Ayuntamiento de La Campana (Sevilla) nos comunicaba que durante el periodo comprendido entre el 10/11/2011 al 29/02/2012, disfrutó del derecho a la prestación de Maternidad, de conformidad con la legislación aplicable según Resolución del Instituto Nacional de la Seguridad Social.

Según dicha Resolución, el importe de la prestación toma como referencia el 100% de la base reguladora correspondiente, resultando inferior al 100% de las retribuciones consolidadas y reconocidas en el Ayuntamiento donde prestaba servicios en aquellas fechas, por lo que consideraba que se había producido una situación de discriminación por razón de sexo al soportar una reducción en las retribuciones durante el permiso por maternidad, recibiendo un trato distinto al de un trabajador de baja por enfermedad al que según acuerdo de personal se le abona el 100% de sus retribuciones.

De la información aportada por la Entidad Local, resultaba que respecto a la situación de baja por incapacidad temporal el Ayuntamiento presta una colaboración obligatoria con la Seguridad Social consistente en el pago delegado de las prestaciones económicas. Dicha situación queda equiparada al tiempo de trabajo efectivo en el que el

trabajador hubiera tenido derecho a la paga extraordinaria, por lo que, salvo pacto individual o colectivo que establezca lo contrario, el importe de las gratificaciones extraordinarias ha de minorarse en proporción al periodo de tiempo en que el trabajador ha permanecido en situación de Incapacidad Temporal ya que la prestación económica percibida por el trabajador de baja, ya incluye la parte proporcional de las gratificaciones extraordinarias.

En cuanto al supuesto de baja por maternidad, la gestión y pago de dichas prestaciones corresponde a la Seguridad Social. En este caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 133 quáter del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS), la prestación por maternidad consistirá en un subsidio equivalente al 100% de la base de cotización, integrada esta por el total de remuneraciones que el trabajador tenga derecho a percibir, incluyéndose en ella aquellos conceptos como paga extraordinaria correspondiente a los días 1 a 9 de noviembre no debe incluir la parte proporcional de las pagas extraordinarias que debe abonar la Seguridad Social en la prestación por maternidad a partir del 10 de Noviembre, de lo contrario se estaría duplicando.

Por otro lado, el Reglamento de los Funcionarios del Ayuntamiento de la Campana (Sevilla) establece en su artículo 26 que los funcionarios públicos al servicio del mismo durante el período de incapacidad laboral transitoria o accidente de trabajo percibirán el 100% de las retribuciones reales.

Visto cuanto antecede y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 133 de la LGSS, la Administración municipal desestimó la reclamación planteada por la interesada, en tanto que durante la baja por maternidad las prestaciones económicas consisten en la percepción de la totalidad de la base de cotización, estando incluidas dentro de ésta la parte proporcional de las pagas extraordinarias. El complemento, hasta llegar al 100% de las retribuciones brutas mensuales, únicamente procedería en caso de pacto individual o colectivo, no preceptuando nada, respecto al permiso de maternidad, el Reglamento de los Funcionarios de la Entidad Local.

De las actuaciones e informes recibidos dimos traslado a la interesada, sin que transcurrido ampliamente el plazo prudencial para realizar dichas alegaciones y consideraciones, y al no haber obtenido ninguna respuesta, entendimos que compartía el informe emitido por la citada Entidad Local, relativo al asunto que nos planteaba en su queja, sin que fuera preciso continuar la intervención de esta Institución, por lo que procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones en el expediente de queja.

La promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, a través de personal especializado y mediante el establecimiento de programas de formación y apoyo a esta figura profesional es un deber ineludible de las Administraciones Públicas.

Esta cuestión hemos tenido ocasión de investigarla a raíz de la **queja 13/1748**, en la que su promotora denunciaba que en el IAM (Instituto Andaluz de la Mujer) no había Agentes de Igualdad trabajando e incluso en un sondeo realizado en Diciembre de 2012 en Granada para cubrir una baja por enfermedad, para un trabajo propio de agentes pidieron al SAE el perfil de: Trabajo Social y Maestros.

Ella, en ese momento se encontraba en paro y no fue sondeada porque esa no era su formación académica, pero era Agente para la Igualdad como formación desde 1991 y con experiencia laboral desde 1993 a 2006 en el Ayuntamiento de Granada.

Así pues, basaba su queja en “¿Por qué el IAM no contrata Agentes para la Igualdad, y se refugia en profesiones que no tienen nada que ver con las materias posteriormente encomendadas?”. Consideraba al respecto que existía una clara discriminación laboral además en el organismo que la formó y que además sus competencias son exactamente las del perfil de su profesión.

Solicitado informe al Instituto Andaluz de la Mujer, por el mismo se nos decía que en relación al sondeo que la interesada mencionaba en su queja, “realizado en Diciembre de 2012 en Granada para cubrir una baja por enfermedad para un trabajo propio de Agentes pidieron al SAE el perfil de: Trabajo Social y Maestros”. Efectivamente, con fecha de 29 de Noviembre de 2012, la coordinadora del Centro de la Mujer de Granada presentó oferta de empleo en la oficina del Servicio Andaluz de Empleo Granada-Centro para la cobertura provisional de un puesto de “Titulado/a Grado Medio” mediante contrato de interinidad para sustitución por incapacidad temporal.

Esto significaba que para poder ocupar esa plaza la persona seleccionada ha de cumplir los requisitos establecidos en la relación de puestos de trabajo del Centro de la Mujer de Granada adscrito a este Organismo.

*“De la documentación obrante en el expediente, se desprende que la oficina del SAE calificó la oferta de empleo como relacionada con la ocupación 28241010 - AGENTES DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, EN GENERAL- realizando una preselección y convocando a participar en el proceso de selección a cinco personas de entre las cuales, y una vez reunida la comisión de selección y en aplicación del baremo fijado por la Dirección General de la Función Pública en las ofertas genéricas de empleo al servicio público de empleo para contrataciones temporales, resultó seleccionada la persona que más méritos tenía para ello. De entre los méritos alegados por la persona seleccionada está el curso AGENTE PARA LA IGUALDAD DE LA MUJER, organizado por el Instituto Andaluz de la Mujer en el marco del Programa de Formación Profesional Ocupacional de la Junta de Andalucía y celebrado en Sevilla del 10 de Junio de 1991 al 10 de Abril de 1992.*

*En conclusión:*

*1º.- Desconocemos las razones por las que el SAE no sondeó a Dª. ... si bien, parece ser, como ella misma manifiesta porque "esa no es mi formación académica", es decir, porque no reunía los requisitos de titulación exigidos en el puesto ofertado.*

*2ª.- Tal como establece en su punto tercero el baremo mencionado, deben tenerse en cuenta los requisitos de titulación para acceder a cada una de las categorías profesionales según el VI Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Administración de la Junta de Andalucía. En el caso que nos ocupa, la categoría profesional es la de Titulado/a Grado Medio y las titulaciones requeridas las de Dpl. Trabajo Social, Dpl. Profesora EGB y Graduado Social.*

*3º.- Al no cumplir dicho requisito el VI Convenio Colectivo vigente no permite la ocupación del puesto.*

*4º.- De acuerdo con las características del puesto, el propio SAE calificó el puesto de trabajo ofertado como relacionado con la ocupación 28241010 — AGENTES DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, EN GENERAL-.*

5º.- *Es cierto que no existe en la relación de puestos de trabajo del Instituto Andaluz de la Mujer ninguna plaza que se denomine AGENTE PARA LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, si bien entre los años 1991 y 1992 se organizó por este Organismo un curso denominado AGENTES PARA LA IGUALDAD DE LA MUJER para la formación en distintas materias relacionadas con la igualdad de la mujer y que es fundamental para cumplir con el requisito de formación exigido para la cobertura de cualquier puesto adscrito a personal laboral en la relación de puestos de trabajo del Centro de la Mujer de Granada”.*

Trasladada esta información a la interesada para oír alegaciones, por la misma se formularon las que estimó convenientes a su derecho, fundamentalmente basadas en que la persona elegida finalmente y sondeada, en mejora de empleo, estaba trabajando en ese momento y ella, estaba desempleada desde el 23 de noviembre de 2012.

Añadía que estos hechos, no era el caso de la queja si no el detonante para conocer que el trabajo de Agente de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres no se tenía en cuenta en el Instituto Andaluz de la Mujer, además de que con titulación superior se podía acceder, en base al artículo 16 del VI Convenio Colectivo de la Junta de Andalucía, al Grupo II.

Además ambas personas estaban trabajando, en su caso hasta el 19 de Noviembre, como personal de apoyo al Servicio Andaluz de Empleo, la seleccionada para el Programa MEMTA y ella como PROMOTORA DE EMPLEO, ambos del GRUPO II. Sin que hubiera tenido el mayor problema ni al ser seleccionada, ni para ser contratada. *“Por tanto, si desde el Centro de la Mujer se pidió dichas profesiones fue por su propio criterio, no porque así lo diga en ninguna parte del VI Convenio de la Junta, ni en la propia RPT del Instituto Andaluz de la Mujer”.*

A la vista de cuanto antecede, a fecha de cierre de esta Informe Anual, hemos estimado oportuno formular al Instituto Andaluz de la Mujer, la siguiente **Sugerencia**, a la que en la actualidad estamos pendiente de respuesta.

**“CONSIDERACIONES:**

**PRIMERA.- DEL MARCO NORMATIVO**

**- De la legislación Estatal Básica.**

*La Constitución de 1978 incorpora el principio de igualdad como un derecho fundamental, en su art. 14, y como un mandato a los poderes públicos en el art. 9.2.*

*A estos preceptos constitucionales hay que unir la cláusula de apertura a las normas internacionales sobre derechos y libertades contenida en el artículo 10.2, las previsiones del artículo 96 integrando en el ordenamiento interno los tratados internacionales publicados oficialmente en España; y el artículo 93, autorizando las transferencias de competencias constitucionales a las organizaciones supranacionales mediante la aprobación de una ley orgánica.*

*A raíz de la aprobación de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, cuando se impulsan realmente las políticas activas para hacer efectivo el principio de igualdad.*

*En el marco de sus competencias de autoorganización, las Administraciones Públicas estructuran sus recursos humanos de acuerdo con las normas que regulan la selección, la promoción profesional, la movilidad y la distribución de funciones, de conformidad con lo previsto en el artículo 72 del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante EBEP)*

*A este respecto, y de acuerdo con lo señalado en el art. 74 del Cuerpo Legal citado, las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares que comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias.*

*Dichos instrumentos serán públicos.*

**- De la legislación autonómica.**

*- Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, tiene como objetivo la consecución de la igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres.*

*La Comunidad Autónoma de Andalucía ha venido desarrollando una ingente labor para promover el papel de las mujeres en los distintos ámbitos de la vida social, educativa, cultural, laboral, económica y política, a fin de favorecer la igualdad y el pleno ejercicio de sus derechos de ciudadanía.*

*Como recoge en su preámbulo la Ley 12/2007, el principio de igualdad ha ido evolucionando hacia exigencias de igualdad de oportunidades reales en todos los ámbitos de la vida, haciendo necesaria la implementación de un enfoque más integral y general de la igualdad de género. En Andalucía, la integración de la perspectiva de género ha supuesto avances muy importantes, siendo claros ejemplos la obligatoriedad del informe de evaluación de impacto de género en los proyectos de ley y reglamentos aprobados por el Consejo de Gobierno y el enfoque de género en los presupuestos de la Comunidad Autónoma, según han establecido los artículos 139 y 140 de la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.*

*Ya la propia Ley 12/2007 en su Título III se ocupa de la organización institucional y coordinación, como estrategia adecuada y necesaria para impulsar, desarrollar y evaluar las acciones y políticas públicas para promover la igualdad de género en Andalucía. Y, así, se crean (artículo 60) las Unidades de Igualdad de género, en todas las Consejerías de la Junta de Andalucía, con el fin de impulsar, coordinar e implementar la perspectiva de género en la planificación, gestión y evaluación en sus respectivas políticas.*

*- Ley 6/1985, de 28 de noviembre de ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía.*

*Del mentado Cuerpo Legal y por su relación al supuesto debatido, merecen ser destacados los siguientes artículos:*

*Artículo 11.*

*“La Junta de Andalucía, a través de la relación de puestos de trabajo, racionaliza y ordena su función pública; determina sus efectivos reales de las necesidades de la organización y de los servicios, trazando previsiones para su evolución futura; precisa los requisitos exigidos para su desempeño, y clasifica y valora cada uno de ellos.”*

*Artículo 12.*

*“(…) 2. A los efectos previstos en la letra d) del apartado anterior, con carácter general, los puestos de trabajo de la administración de la Junta de Andalucía y de sus organismos autónomos, serán desempeñados por funcionarios públicos.*

*Podrán exceptuarse de la regla anterior y adscribirse a personal laboral en la correspondiente relación de puestos de trabajo:*

*(…) Los puestos correspondientes a áreas de actividades que requieran conocimientos técnicos especializados cuando no existan cuerpos de funcionarios cuyos miembros tengan la preparación específica para su desempeño.”*

*Conforme a ello, en la RPT del Centro del Instituto Andaluz de la Mujer de Granada, aparecen cuatro plazas adscritas al Grupo II, para las que expresamente se consigna titulado grado medio y como titulación específica requerida Diplomatura Trabajo Social, Diplomatura EGB, Graduado Social y como formación exigida Programas de atención a la mujer, igualmente se contempla esta previsión en las RPT de los otros Centros provinciales de este organismo, sobre lo que no tenemos nada que decir al respecto, por cuanto que se incardinan dentro de las potestades de autoorganización de la administración, precisar los requisitos exigidos para desempeño de los puestos de trabajo, clasificar y valorar cada uno de ellos.*

*- Del VI Convenio Colectivo del Personal Laboral al Servicio de la Junta de Andalucía.*

*Según su artículo 16, se establece que cuando se realice la selección del personal laboral mediante concurso, se valorará como méritos, entre otros, las titulaciones académicas relacionadas directamente con la categoría profesional a la que se aspire, aparte de la exigida para acceder a la misma.*

*Asimismo en el art. 18, se establece que las contrataciones temporales excluidas de las Bolsas de Trabajo por tratarse de contratos temporales al amparo de la normativa de interinidad en los casos de sustitución de personal a causa de incapacidad temporal o accidente, maternidad, etc, como ocurría en el caso que nos ocupa, el Organismo Autónomo interesado presentarán oferta genérica de empleo indicando los requisitos de las categorías profesionales y, en su caso, los del puesto, al Servicio Público de Empleo y se formalizará el correspondiente contrato con el trabajador o trabajadora que se seleccione entre los que dicho Servicio proporcione, según criterios o baremos aprobados en la Comisión de Convenio.*

*En base a la información obrante en el expediente y teniendo en cuenta estos preceptos aplicables al caso, la interesada no reunía el requisito de*



*titulación requerido en la oferta de empleo a la que nos venimos refiriendo, por cuanto que si bien tenía una titulación superior, no tenía la titulación expresamente requerida en la convocatoria, por lo que en este punto no vemos irregularidad expresa en la actuación del Servicio de Empleo, en lo que a este concreto aspecto se refiere, por cuanto que poseer una titulación superior además de la requerida en la oferta lo que daría lugar es a que se aplicara el criterio o baremo correspondiente a este mérito adicional en la fase de valoración.*

*Por otra parte, la Comisión de Seguimiento del VI Convenio Colectivo del Personal Laboral al Servicio de la Junta de Andalucía, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 9.3.a) y 14, de dicho Texto, puede crear dentro del grupo I ó II de clasificación, según considere, la categoría profesional de Agente de Igualdad, en el Catálogo de categorías y sus definiciones, contenido en su Anexo I, en cuyo texto se integraría como parte del mismo.*

## **SEGUNDA.- LA FIGURA DEL AGENTE DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES.**

*La figura profesional de Agente de Igualdad de Oportunidades fue impulsada desde el Consejo de la Comunidad Europea en 1984, cuando recomienda llevar a cabo acciones de información y sensibilización para la promoción de la igualdad de oportunidades en el ámbito laboral y conseguir la participación de las mujeres de forma equilibrada en los órganos de decisión.*

*Desde 1994 la Clasificación Profesional de Ocupaciones del INEM recoge la figura profesional de Agente de Igualdad. En la Clasificación Nacional de Ocupaciones Española, actualizada en 2011, se recoge lo siguiente: Código de ocupación 2825: Agentes de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres.*

*En 1999 se diseñó el curso-tipo de Formación Ocupacional en el INEM para Agente de Igualdad, cuyo contenido y características se basaban en lo comentado en los puntos anteriores, teniendo dicha formación una duración total de 270 horas, y cuyo perfil de acceso era estar en posesión de una Licenciatura o Diplomatura Universitaria, con preferencia en carreras de Ciencias Sociales.*

*De esta preocupación por lograr la igualdad efectiva, en nuestra sociedad, no puede quedar fuera la concreción y el impulso de las y los especialistas en materia de igualdad. En España, en la actualidad, existen dos figuras diferenciadas en este ámbito de trabajo: Agente de Igualdad y Promotor/a de Igualdad. Ambos perfiles están reconocidos en la nueva Clasificación Nacional de Ocupaciones (CNO).*

*Ambos perfiles profesionales presentan diferencias significativas, según las Asociaciones Profesionales, corresponden al/la Agente de Igualdad de Oportunidades (AIO) básicamente las funciones asociadas a profesionales con formación universitaria (análisis, diseño, evaluación...), mientras que las/os Promotoras/es de Igualdad (profesionales con formación no universitaria) centran sus funciones en las áreas de animación, sensibilización y desarrollo de actividades de atención directa a las/os usuarias/os.*

*El Programa Nacional de Formación e Inserción Profesional (FIP) (Real Decreto 631/1993), define el perfil profesional como "la descripción en términos*

“ideales” de lo que es necesario saber realizar en una ocupación. Es el marco de referencia, lo ideal para el desarrollo profesional que, contrastado con el desempeño real de los individuos, permite calificarlos o no como competentes y determinar su grado de adecuación a la ocupación. Está integrado por las competencias profesionales y por el desarrollo profesional de la ocupación”.

*A este respecto, hay que decir que como se reconoce por la Federación Estatal de Asociaciones Profesionales de Agentes de Igualdad de Oportunidades FEPAIO, en un estudio realizado para el anteriormente denominado Ministerio de Igualdad, sobre la “Situación de la figura de Agente de Igualdad de Oportunidades de Mujeres y Hombres en España y Propuestas para una certificación profesional”, a esta profesión se le han adjudicado distintas denominaciones y diversas entidades públicas y privadas han realizado cursos, con diferentes duraciones y contenidos para formar a profesionales en esta materia, encontrándonos en la actualidad con una diversidad y disparidad de contenidos y perfiles que requieren urgentemente de una sistematización, organización y definición consensuada, incluyentes y reconocida por todas las instancias y personas implicadas en esta cuestión.*

*En este estudio se incluyen una serie de propuestas encaminadas a alcanzar una definición consensuada sobre la profesión de Agente de Igualdad, con la finalidad de conseguir la certificación profesional oficial.*

#### **TERCERA.- LA MODIFICACIÓN A LA RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO (RPT)**

*No podemos obviar que la elaboración de la Relación de Puestos de Trabajo no es tarea fácil, además de requerir de una serie de trámites, de carácter preceptivo, que de manera inevitable dilatan en el tiempo su aprobación definitiva.*

*Es por ello, por lo que esta Institución considera que la incorporación de esta categoría profesional a la RPT de la Administración de la Junta de Andalucía, es una tarea que no admite mas demoras. De manera que, en el momento que resulte posible, se proceda a su necesaria dotación presupuestaria, y a la provisión de este personal por los cauces reglamentarios de acceso al empleo público.*

#### **CUARTA.- DEL INSTITUTO ANDALUZ DE LA MUJER**

*El Instituto Andaluz de la Mujer es el Organismo de la Junta de Andalucía que promueve la igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres con el objetivo de avanzar hacia un modelo de sociedad que incorpore nuevas formas de convivencia más democráticas e igualitarias.*

*El instrumento elegido para ello, han sido en los últimos tiempos, los planes de igualdad, estando a punto de expirar al I Plan Estratégico para la igualdad de mujeres y hombres en Andalucía, 2010-2013. Así pues, el Plan Estratégico recoge los compromisos que en materia de igualdad de género asume la Junta de Andalucía, teniendo en cuenta la situación actual, las necesidades detectadas, la experiencia ya obtenida por la gestión de servicios públicos y muy específicamente desde los programas de promoción de los derechos de las mujeres, así como las necesidades de funcionamiento y mejora*

que tiene la propia Administración autonómica para incidir en una mayor calidad de vida de las andaluzas y de los andaluces.

Gracias a la resolución del 13 de mayo de 1991 (BOJA 13 de Abril de 1991), el Instituto Andaluz de la Mujer hizo pública la celebración de cursos de formación para "agentes para la igualdad de la mujer". El programa se enmarcó, por un lado, en el Plan de Igualdad de Oportunidades 1990-1992, que ponía en marcha las estrategias necesarias para compensar los desequilibrios existentes entre hombres y mujeres en Andalucía. El programa fue también fruto, por otro lado, del Acuerdo de Concertación Social suscrito entre la Junta de Andalucía, la Unión General de Trabajadores y Comisiones Obreras en 1990.

El Programa de Agentes para la Igualdad de la Mujer se realizó de forma simultánea en las ocho provincias de la Comunidad Autónoma Andaluza (Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla). Fue organizado por el Instituto Andaluz de la Mujer, financiado por el Fondo Social Europeo y la Consejería de Trabajo de la Junta de Andalucía. Los seminarios fueron impartidos por Fondo de Promoción de Empleo.

Corresponde pues al IAM, en el marco de un futuro Plan de Igualdad, el impulso, promoción y sostenibilidad de la figura profesional de Agente de Igualdad de Oportunidades, mediante el establecimiento de programas de formación y apoyo a la figura profesional de Agente de Igualdad de Oportunidades en organismos públicos.

A la vista de todo cuantos antecedentes y consideraciones se exponen en el cuerpo de este escrito y, de conformidad con lo establecido en el artículo 29, apartado 1 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo, se formula la siguiente

#### RESOLUCIÓN:

**SUGERENCIA I:** Que se proceda, en el marco del Convenio Colectivo del Personal Laboral al Servicio de la Junta de Andalucía, a la creación de la categoría profesional de Agente de Igualdad de Oportunidades de Mujeres y Hombres.

**SUGERENCIA II:** Que una vez creada dicha categoría profesional, se proceda, a la adopción de las medidas oportunas para la creación o transformación de puestos de trabajo correspondientes a la misma en la Relación de Puestos de Trabajo de la Administración de la Junta de Andalucía.

**SUGERENCIA III:** Que en el futuro Plan de Igualdad para Andalucía, que se estime oportuno poner en marcha, una vez expire el actualmente vigente, se contemple el impulso, promoción y sostenibilidad de la figura profesional de Agente de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres, mediante el establecimiento de programas de formación y apoyo a esta figura profesional en organismos públicos.

**SUGERENCIA IV:** Que por el Instituto Andaluz de la Mujer, hasta tanto no se apruebe la Certificación Profesional Oficial de Agentes de Igualdad de oportunidades de mujeres y hombres, no se limite la titulación para acceder a determinados puestos de su RPT a Diplomatura Trabajo Social, Diplomatura

*EGB, Graduado Social, sino que permita otras formaciones universitarias, preferiblemente del campo de las ciencias sociales y al mismo tiempo se regule la formación especializada en igualdad de género que considere imprescindible para acceder a los puestos de trabajo de su RPT que requieran de la misma, en función de las tareas encomendadas”.*

## **2. 4. Transportes.**

En el ejercicio 2013, se han tramitado varias quejas en materia de transportes promovidas por mujeres en las que, por diversas razones, se quejaban ante la Defensoría al considerar que debido a sus circunstancias personales, de discapacidad, vivir solas o por ser madres trabajadoras, del actuar de la Administración se desprendía una mayor dificultad para el desenvolvimiento de sus vidas.

Así en la **queja 13/505**, la reclamante, discapacitada y con problemas de movilidad, nos decía que tenía concedida *“una tarjeta de minusválida de la Junta de Andalucía y el Ayuntamiento de Vilches no quiere hacer una plaza de aparcamiento de minusválido cerca de mi domicilio, 4 casas más debajo de la mía hay dos plazas de aparcamiento los cuales siempre están ocupados por dos vehículos los cuales no suelen mover, un todoterreno el cual solo mueve en tiempo de aceituna, etc. Pues en ese lugar donde quiero que haga el ayuntamiento esa plaza de aparcamiento de minusválido es lo más cercano a mi domicilio, ya que si no tengo que hacer un recorrido mayor para poder aparcar y si tiro hacia la derecha de mi domicilio tengo que bajar mucha cuesta y luego subirla y si tiro hacia la izquierda tengo que subir mucha cuesta y bajarla, y mis piernas no están para eso, en donde yo digo es una zona donde está permitido aparcar y ya le digo que siempre está ocupado el espacio por vehículos que no se mueven y que es el sitio idóneo para una plaza de aparcamiento de minusválido, pero como yo soy una ciudadana de tercera por eso no quieren hacer esa plaza de aparcamientos para los minusválidos.”*

En la respuesta municipal, avalada por informe emitido por la Jefatura de Policía Local, se explicaban las razones por las que se denegaba la solicitud de instalación de una plaza de aparcamiento reservada para personas discapacitadas en la calle donde residía la afectada, que fundamentalmente eran el sentido único de la citada vía, con una anchura de calzada reducida, donde estaba prohibido el aparcamiento de vehículos en ambos lados.

Así las cosas, aunque no quedaba atendida la petición formulada, lo cierto es que nos encontrábamos ante una decisión válidamente adoptada por el órgano municipal competente y avalada por un informe de la Policía Local (informes a los que la Jurisprudencia viene reconociendo la presunción de veracidad y acierto). Por tanto, no pudimos advertir una concreta irregularidad por parte municipal en este asunto que justificase nuevas gestiones por nuestra parte en torno a este asunto, por lo que se determinó el archivo de este expediente de queja.

Asimismo, en la **queja 12/3847** la interesada, nos decía que vivía en una calle peatonal, pero habían arrancado los barrotes que cortaban el paso a los vehículos, ya hacía años, y ahora estacionaban hasta tres vehículos industriales de grandes dimensiones; con lo cual tapaban la puerta y las ventanas de su vivienda porque en la calle no hay aceras y se veía encerrada sin ver la luz del día y sin que le entrase el aire.

Añadía que la Policía Local decía que haría un estudio del problema, pero habían pasado cuatro años y todo seguía igual. También decía haber presentado varios escritos en el Ayuntamiento y nunca había obtenido respuesta. Incluso alguno de ellos para que cerraran la calle firmado por muchos vecinos y tampoco dio resultado.

Cuando había salido de su casa para pedir que no taparan la puerta y las ventanas, al final había acabado en discusión y habían llegado a agredirla por lo cual ya había tenido dos juicios de faltas.

Manifestaba ser una mujer soltera que vivía sola y tenía 41 años por lo que vivía asustada y temía que la volvieran a agredir.

Solicitado informe al Ayuntamiento, en la respuesta municipal se indicaba que la Concejalía competente en la materia contaba entre sus prioridades con diseñar un plan sobre la ordenación del tráfico y movilidad en el centro del municipio, en donde estaba la calle de la reclamante, que resuelva los problemas de circulación de vehículos a motor, aparcamiento irregular, movilidad y accesibilidad de personas en la vía pública detectados. Se añadía que, una vez concluido y aprobado el plan, se llevarían a cabo las medidas propuestas intentando conciliar los intereses de transeúntes, vecinos y comerciantes del centro histórico.

En vista de ello y como quiera que no se señalaba cuándo se pondría en marcha tal iniciativa, no nos permitía discernir cuando podría verse resuelta, la petición de la interesada de que se colocasen unos pivotes que evitasen el acceso a una calle peatonal, que se vía invadida de forma reiterada por un conductor desaprensivo que colocaba su vehículo delante de la casa de la afectada, dificultándole el acceso a la misma y generando molestias por ruidos y humos.

Se trataba de una situación abusiva (la afectada, según manifiesta, ha sufrido incluso agresiones físicas) ante la que esta persona, que se enfrentaba a diario con situaciones conflictivas, venía demandando, avalada por las firmas de muchos otros vecinos, la intervención del Ayuntamiento desde hace varios años de forma infructuosa. Era importante señalar que, con anterioridad, ya existían barrotes en la calle que impedían acceder a la calle peatonal y que fueron arrancados por personas incívicas, por lo que lo que se demandaba es que fuera repuesto algún tipo de elemento que impidiera el acceso de vehículos a la calle y que fueran sancionadas las reiteradas infracciones que se producían al estacionar vehículos en ella.

Por todo ello y ante las circunstancias expuestas, de conformidad con lo establecido en el artículo 29, apartado 1, de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, formulamos la siguiente

**“RESOLUCIÓN:**

***Sugerencia de que, sin perjuicio de las futuras soluciones que, en orden a la regulación del tráfico en el centro histórico de esa población, contemple el futuro plan sobre la ordenación del tráfico y movilidad, cuya elaboración y entrada en vigor no es previsible a corto plazo, se propicie una solución al problema que afecta de forma cotidiana a la reclamante, resolviendo de forma razonada y sin dilaciones acerca de su solicitud de que sea repuesto algún tipo de elemento que impida el acceso de vehículos a la calle donde reside y que sean sancionadas las reiteradas infracciones que se producen al estacionar vehículos en ella.”***

Sin embargo, el Ayuntamiento no ha contestado a nuestra sugerencia, por lo que no hemos tenido más remedo que proceder a la inclusión de esta queja en el Informe Anual al parlamento de Andalucía, en base al artículo 29, 2 de nuestra Ley reguladora.

De otra parte, en la **queja 13/4766**, su promotora decía dirigirse a nosotros como perjudicada por el problema de supresión del Tren AVANT 9070 que une Jaén con Cádiz, sin previo aviso a los usuarios que se vieron con los bonos comprados de AVANT y sin tren.

Nos decía la reclamante que el Avant 9070 une Jaén con Córdoba y pasa por esta última a las 9,53 horas. Hasta la llegada a Córdoba el tren es un media distancia. Al llegar a Córdoba pasa a la línea de alta velocidad hasta Sevilla y por tanto se considera tren de alta velocidad en ese tramo, por lo que muchas persona que iban a trabajar a esa provincia lo utilizaban diariamente como medio de transporte. Desde Sevilla a Cádiz vuelve a ser tren de media distancia pero así todos disfrutaban de alta velocidad y del menor tiempo en los transportes.

Pues bien, sin previo aviso y sin justificación, Renfe había quitado ese tren y por él nos ofrecía un media distancia que salía de Córdoba a las 8 y 15 de la mañana. Así pues todos los ciudadanos de las cuatro provincias, se veían sin un servicio que hasta ahora se estaba prestando, con todas las infraestructuras hechas y con el tren habilitado para este fin. Nadie les explicaba si esta supresión era definitiva o temporal ni tampoco el porqué de semejante decisión.

Ella era una madre trabajadora que iba a Sevilla a trabajar de 10 de la mañana a 5 de la tarde, después de llevar a su hija al colegio. Si ese tren desaparecía, tenía que estar en Sevilla una hora esperando y por tanto no podía acompañar a su hija al colegio lo que dificultaba su vida familiar y laboral.

Además, había comprado un bono y que si le habían vendido un producto por adelantado, es lógico pensar que la debían compensar porque lo que creía que habían cometido un fraude al vender un tren que ellos mismos habían suprimido.

Por otro lado también veía un trato de desigualdad entre los andaluces, ya que pudiendo disfrutar del alta velocidad, los habitantes de Jaén y Cádiz se veían maltratados por RENFE.

Como quiera que se trataba de la supresión de un servicio ferroviario, cuestión afectante a RENFE, entidad bajo la supervisión del Ministerio de Fomento, determinó que debiéramos remitir la queja a la Defensora del Pueblo de las Cortes Generales.

También en esta última queja, **queja 13/6379**, hubimos de remitir las actuaciones a la Defensora del Pueblo Español, al no poder supervisar las competencias de la Dirección general de Tráfico, ya que en ella el reclamante, padre de la afectada, se quejaba del trato dado a su a su hija a raíz de una denuncia de tráfico formulada a la misma por parte de la Guardia Civil, a la que acusaba de tratarla de forma indecorosa y sin educación, uniendo este proceder, a su juicio, a su condición de mujer.

## **2. 5. Universidades, Deporte y Consumo.**

### **2. 5. 1. Universidad: becas para el estudio de sus hijas.**

En la **queja 13/2574** la interesada nos trasladaba la difícil situación personal y económica en la que se encontraba: madre legalmente separada de familia numerosa en régimen especial, estando el ex-marido bajo orden de alejamiento por malos tratos y sin recibir ni un solo euro de manutención por su parte, vivía en un piso compartido fuera de su vivienda habitual. Con un sueldo apenas mileurista y sin ningún tipo de ayuda tenía que

hacerse cargo de sus cuatro hijos, una hipoteca de 400 euros mensuales y los gastos necesarios para atender a las necesidades más elementales.

Nos trasladaba que dos hijas eran excelentes estudiantes y estaban cursando carreras universitarias. Para costear estos estudios habían solicitado la correspondiente beca al Ministerio de Educación, Cultura y Deportes en el curso 2012-2013. Sin embargo, pese a la situación familiar y económica descrita, el Ministerio había denegado la solicitud de beca por superar el umbral de patrimonio establecido en la normativa de becas para cursar estudios universitarios. Dicho límite, contradictoriamente, se excedía por contar con una propiedad a nombre de la interesada, si bien se había visto obligada a alquilarla para poder hacer frente a las correspondientes cuotas hipotecarias.

Desde esta Institución se remitió la queja a la Defensora del Pueblo, ya que no podemos supervisar la actuación de los órganos de la Administración General del Estado. La información recibida de esta Institución al respecto es que no cabía apreciar que en la tramitación del procedimiento para la concesión de beca se hubiera producido algún incumplimiento normativo por parte del Ministerio. No obstante, la cuestión de fondo sería tomada en consideración durante las investigaciones de carácter general que se realizasen sobre la materia y serían puestas de manifiesto en el informe a elevar a las Cortes Generales.

#### 2. 5. 2. Igualdad en el deporte.

Desde hace tiempo, el deporte ha sido un claro ejemplo de integración social, hasta el punto que determinadas actividades deportivas se han convertido en ejemplo de tolerancia entre pueblos, razas, culturas y, cómo no, entre hombres y mujeres. No obstante, aún en la actualidad, se siguen dando ingratas excepciones a esta regla general o, cuanto menos, supuestos en los que se hace preciso un mayor esfuerzo para favorecer la plena igualdad de trato y de oportunidades.

A este respecto, puede ser traída a colación la **queja 13/292**, promovida por una mujer con discapacidad visual del 78%, que nos trasladaba las dificultades con las que se estaba encontrando para participar en competiciones oficiales de atletismo (carreras populares y medias maratones) en la categoría específica de mujer con discapacidad.

La queja se concretaba en la falta de previsión de esta categoría en distintas competiciones organizadas por Administraciones públicas, cuando sí se había recogido para el caso de hombres.

Se apelaba pues al artículo 56.2 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, cuando señala:

«Las Administraciones públicas favorecerán la efectiva apertura de las disciplinas deportivas a las mujeres impulsando su participación en los diferentes niveles y ámbitos del deporte.»

Asimismo, se citaba la referencia contenida en la exposición de motivos de la Ley 6/1998, de 14 de Diciembre, del Deporte en Andalucía:

«Mención especial merece la concepción del deporte como derecho de todo ciudadano a conocerlo y practicarlo de manera libre y voluntaria en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna, valorando su inestimable contribución al desarrollo integral de la

persona y su consideración como factor indispensable para la integración de los discapacitados en la sociedad (...).»

Finalmente se hacía referencia al II Plan de acción integral para personas con discapacidad, una de cuyas estrategias es la de mejora del acceso al deporte.

Por nuestra parte, consideramos que igualmente procedía incorporar al argumentario expresado por la afectada otros preceptos que encomiendan a las Administraciones públicas la especial atención a las circunstancias relacionadas con la condición de mujer y con la discapacidad. Así, el artículo 48 de la Ley para la Promoción de la Igualdad de Género:

«Los poderes públicos de Andalucía, en el contexto general de garantías de los derechos de las personas con discapacidad, desarrollarán acciones para las mujeres con discapacidad, teniendo como eje transversal de las políticas públicas sus necesidades específicas, con el fin de asegurar su inclusión y acceso en igualdad a todos los ámbitos de la sociedad.»

Asimismo, el artículo 8.2 de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad:

«Los poderes públicos adoptarán las medidas de acción positiva suplementarias para aquellas personas con discapacidad que objetivamente sufren un mayor grado de discriminación o presentan menor igualdad de oportunidades, como son las mujeres con discapacidad.»

De este modo, consideramos que procedía la actuación ante las Administraciones Públicas de Andalucía con competencia en la materia al objeto de conocer su opinión acerca de las circunstancias expresadas en la queja, así como las posibilidades que se ofrecían para garantizar en mejor medida los derechos afectados.

De este modo, se ha interesado la aportación de información al Instituto Andaluz de la Mujer, a la Dirección General de Actividades y de Promoción del Deporte, así como a la Dirección General de Personas con Discapacidad; información ésta que será convenientemente analizada al objeto de evacuar un pronunciamiento sobre la cuestión suscitada.

### 2. 5. 3. Consumo.

#### 2. 5. 3. 1. Entidades financieras.

En la **queja 13/1100** la interesada, separada con 2 hijos menores de edad, nos trasladaba su difícil situación económica: su ex marido no le pasaba la manutención desde hacía varios años y, a pesar de ser funcionaria, se había visto afectada por los recortes presupuestarios, por lo que el pago mensual del préstamo hipotecario (800 euros) se estaba haciendo insostenible para un sueldo de 1.200 euros. Incluso, añadía, ya había gastado los pocos ahorros que tenía por si sus hijos decidían estudiar. Relataba: *“(...) desde el mes de Diciembre en el que por decisión del gobierno nos quitaron la paga extra, llevo arrastrando deudas que no consigo cubrir. Supongo que sabe Vd. que el seguro de la casa, el IBI, etc, se suelen cobrar en ese mes, y aunque por supuesto este año no ha habido Reyes en mi casa, esos son gastos que no se pueden eludir. Vivo con el miedo de que también quiten la*



*paga de verano, la mitad del mes rezando para que no llegue ningún cargo a la cuenta 'sorpresivo' que me deje en números rojos."*

Se daba la circunstancia de que su hipoteca contaba con la conocida "cláusula suelo", por lo que había solicitado su anulación a su entidad financiera, sin éxito, y se dirigía a esta Institución solicitando ayuda: *"Si la quitasen, cada mes podría disponer de unos 200 euros que ahora permitirían, al menos, poner la calefacción".* Y concluía: *"sé que otras personas creerán que, aun así, soy una privilegiada porque tengo casa y trabajo pero, sinceramente no creo serlo, y menos si, con ese dinero, los privilegiados son los bancos."*

Esta queja se acumuló a las numerosas recibidas en relación con la inclusión de la cláusula suelo hipotecaria, de cuyas actuaciones se da debida cuenta en el apartado de este Informe Anual en materia de Consumo, en el apartado correspondiente a los servicios financieros (Sección Segunda, Capítulo VIII).

Asimismo, se trasladó a la interesada información de interés relativa a las gestiones que podría desarrollar la Oficina en Defensa de la Vivienda correspondiente a su provincia (Consejería de Fomento y Vivienda) y se le ofrecieron las posibilidades de mediación de esta Institución ante la entidad financiera con objeto de mejorar su situación particular, si bien no se obtuvo respuesta al respecto.

En la **queja 13/5703** la interesada ponía de manifiesto la situación en que se encontraba a consecuencia de deudas cuya responsabilidad era exclusiva de su exmarido.

Al parecer se trataba de una deuda correspondiente al préstamo hipotecario de la que había sido la vivienda familiar, adquirida en el año 2003 junto al que entonces era su marido.

Con posterioridad se produjo la separación de la pareja y el convenio regulador que acompañaba tanto a la sentencia de separación legal como a la sentencia de divorcio asignaba al esposo el domicilio conyugal, debiéndose éste hacer cargo de las cuotas hipotecarias.

La interesada había intentado tramitar el cambio de titularidad y su debida inscripción en Registro, pero las gestiones fueron infructuosas dado que los trámites debían cursarlos ambos y ser aprobados por la propia entidad.

En esta situación, la interesada desconocía totalmente el estado de pagos del préstamo hipotecario, hasta que comenzó a recibir llamadas de la entidad financiera para reclamarle las cantidades adeudadas por su exmarido.

A pesar de que había entregado a la entidad financiera toda la documentación mediante la que pretendía acreditar su falta de responsabilidad, la actitud del banco no se había modificado y se le amenazaba con incluirla en ficheros de morosos.

Así las cosas, se encontraba en la situación de haber solicitado una operación de financiación a su propia entidad financiera pero no se la podían conceder al constar en el fichero de morosos Badexcug, circunstancia que no le había sido notificada.

Tras analizar lo expuesto en el escrito de queja comprobamos que se trataba de una deuda contraída de forma solidaria por ambos cónyuges, sin que el acuerdo de divorcio afectase al derecho de la entidad financiera a exigir el cobro a ambos.

Dado que no podíamos intervenir en este tipo de asuntos, se le orientó acerca de sus derechos en relación con la inclusión en los ficheros de morosos y las vías de reclamación que podía ejercer ante la posible vulneración de su derecho a la protección de datos de carácter personal.

#### *2. 5. 3. 2. Suministro eléctrico.*

En el caso de la **queja 13/1038** la interesada nos trasladaba su impotencia ante la reclamación de cantidad que le dirigía Endesa por una deuda correspondiente a la facturación del suministro eléctrico de la vivienda en la que actualmente residía su exmarido.

Al parecer, el contrato de suministro eléctrico correspondiente a dicha vivienda estuvo inicialmente a su nombre, pero ella solicitó la baja por teléfono en el año 2005, cuando se divorció. Sin embargo, Endesa le aseguraba que el contrato había sido dado de alta nuevamente por ella en el mes de junio de 2012 por lo que la facturación resultaba procedente.

La queja de la interesada se trasladó a Endesa, en virtud del convenio de colaboración suscrito con el Defensor del Pueblo Andaluz para la resolución de reclamaciones. No obstante, en la respuesta ofrecida por la compañía eléctrica se ratificó en la información proporcionada con anterioridad, indicando que al haberse efectuado la contratación por vía telefónica pudiese tratarse de una persona que, teniendo en su poder todos los datos de la interesada, se estuviese haciendo pasar por ella anulando las correspondientes solicitudes de baja.

A petición de la interesada, se ha solicitado de Endesa que se le faciliten cuantas pruebas disponga (documentales y/o grabaciones telefónicas) con objeto de que pueda ejercer adecuadamente el derecho a la defensa de sus intereses mediante la presentación de la oportuna denuncia.

### **2. 6. Educación y personas menores.**

El Área de Menores y Educación, durante 2013, ha tramitado un total de 56 expedientes de quejas cuya temática, con carácter transversal, se encuentra relacionada -en mayor o menor medida- con cuestiones que inciden en el principio de igualdad de género.

Todas las quejas señaladas, a pesar de sus singularidades, tienen características comunes que permiten su análisis en tres grupos. El primero de ellos englobaría aquellas cuestiones relacionadas con el derecho a la Educación; el segundo estaría compuesto por los asuntos concernientes al derecho de Familia, y por último estarían aquellos expedientes que ponen de relieve las dificultades de mujeres con cargas familiares para el sustento de la familia, bien por no recibir el pago de las pensiones de sus exparejas o por no contar con ayudas públicas.

En el ámbito educativo abordamos nuevamente, como viene aconteciendo desde 2010, problemas por la imposibilidad de algunos padres separados o divorciados de ejercer su legítimo derecho a conocer la evolución escolar de sus hijos e hijas. Se lamentan los interesados de las múltiples trabas e inconvenientes de los equipos directivos de los centros escolares para facilitarles información sobre el proceso educativo de sus hijos bajo el argumento de que la guarda y custodia de éstos se encuentra encomendado a las madres.

Recordemos que tras la intervención de la Defensoría en este asunto, se elaboró por la Viceconsejería, en junio de 2012, un Protocolo de actuación dirigido a los centros docentes andaluces sostenidos con fondos públicos a fin de hacer posible que los padres que no han sido privados de la patria potestad puedan recibir información puntual y detallada de los centros escolares. Una vez puesto en marcha el documento, sugerimos a la Administración educativa un esfuerzo para que su contenido fuese remitido con celeridad a por cada una de las Delegaciones de la Consejería de Educación a todos los centros docentes de su provincia.

Pues bien, en este ejercicio de 2013 hemos continuado recibiendo quejas en las que se denuncia la no aplicación de las directrices contenidas en el documento en cuestión. Debemos destacar que en la mayoría de los casos analizados el centro escolar actúo cumplimiento estrictamente con los postulados del Protocolo -si bien el problema radicaba en que los reclamantes se mostraban en desacuerdo con su contenido-. En otras ocasiones, la controversia se solventó tras nuestra intervención.

De todas estas quejas traemos a colación aquella en la que el solicitante demandó del colegio no sólo información sobre la marcha escolar de su hijo sino también el acceso a su expediente académico. Esta petición se denegó por el centro con fundamento en los preceptos de la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género, en relación con el derecho a la intimidad y privacidad de las víctimas, toda vez que los documentos que demandaba el reclamante contenían información de la que podía deducirse el paradero de la madre y su hijo, resultando, tal como había informado el Juzgado de lo Penal correspondiente, que existía una orden de alejamiento del padre (**queja 13/1133**).

Por lo que respecta a aquellos otros asuntos que afectan al ámbito del derecho de familia, hemos de señalar que su gran mayoría son expedientes que desvelan los graves conflictos familiares que surgen tras los procesos de ruptura de la parejas, resultando que, a la postre, los más perjudicados son los hijos menores de edad.

De este modo, recibimos peticiones tanto de madres como de padres denunciando incumplimientos de la otra parte a acatar el régimen de visitas establecidos por el Juzgado de familia correspondiente. También son frecuentes los expedientes en los que se alega el perjuicio que el régimen de visitas está ocasionando en el menor, llegando incluso a denunciar que el padre pudiera estar abusando sexualmente de la menor durante el tiempo en que, por decisión judicial, tenían que pasar juntos (**queja 13/137**, **queja 13/3722** y **queja 13/6244**, entre otras). Al tratarse de asuntos jurídico-privados, o estar pendiente de un procedimiento judicial en trámite, asesoramos a las personas interesadas respecto de los derechos que les asistían o de las posibles vías para hacerlos valer.

Los Puntos de encuentro familiar, concebidos como lugares habilitados por la Administración para facilitar las visitas de miembros de la familia a menores con quienes no pueden tener relación por existir desavenencias e incluso litigios con la persona que ostenta su guarda y custodia, han sido objeto de atención durante 2013. Las reclamaciones tienen causas diversas. De ellas, las más controvertidas son aquellas en las que existen denuncias por violencia de género. Es habitual que la recogida de los hijos por los padres -presuntos agresores- se lleve a cabo en un Punto de encuentro familiar. Cuando el servicio es gestionado por una entidad privada se deba abonar una aportación económica, mostrando los padres obligados a utilizar el Punto de encuentro su imposibilidad de hacer frente al pago por la precaria situación económica (**queja 13/789**).

Como hemos señalado, el tercer grupo de quejas ponen de relieve las dificultades de muchas mujeres para hacer frente a los gastos de las familias.

A título de ejemplo traemos a colación la denuncia de una mujer víctima de violencia de género que no recibía del agresor cantidad alguna para el sustento de los hijos que tenían en común, sin que tampoco al parecer se le hubiese ayudado por parte de los Servicios Sociales, a pesar de su crítica situación económica. Iniciada la investigación correspondiente, recibimos información del Ayuntamiento donde residía la reclamante detallando las distintas medidas de ayuda ofrecidas a la afectada, quien había decidido voluntariamente cambiar su residencia a otro país. (**queja 13/4381**).

Finalmente aludimos a varias quejas donde se muestra la disconformidad con la respuesta de la Administración de Justicia en los procedimientos civiles o penales por impago de pensiones de alimentos, circunstancia que deja en situación de extrema vulnerabilidad a muchas mujeres, especialmente a aquellas que tienen hijos o hijas a su cargo.

La cuestión suscitada queda bien delimitada en la argumentación expuesta por la Presidenta de una Asociación de mujeres en situación de exclusión social, que seguidamente reproducimos:

*“1.- Que la Asociación SOLAS, representa, a las mujeres en riesgo de exclusión social, en especial a aquellas con hijos e hijas que vivimos solas, familias monomarentales, con el objetivo de visibilizar nuestra problemática y potenciar los recursos sociales y políticas sociales para paliarla.*

*2.- Que las familias monomarentales, siendo un grupo muy heterogéneo, abarca, entre otras, a aquellas mujeres que habiendo superado situaciones de maltrato y violencia de género se enfrentan SOLAS a unas nuevas condiciones de vida todavía preocupantes, teniendo que asumir el cuidado, manutención, y educación de sus hijos en solitario y sin apenas recursos.*

*3.- Que una de las problemáticas más frecuentes que sufren las madres solas con hijos tiene su origen en el abandono, cuando es de forma caprichosa e irresponsable, al que someten a sus hijos e hijas, los padres, cuando dejan de ingresar la pensión de alimentos estipulada mediante convenio, condenando a sus hijos e hijas a la marginación y exclusión social, y a la madre a una situación de maltrato psicológico y económico.*

*4.- Que, pese a la gravedad de esta situación, la administración de justicia no ofrece la respuesta adecuada con la que atender la vulnerabilidad de estas familias, ni existen procedimientos con el carácter de urgencia que requiere esta situación por tratarse de menores, ni se les reconoce a las madres (ni a los hijos) el tratamiento de víctimas de violencia de género, siéndolo y sufriendola.*

*5.- Que, a consecuencia de lo anterior, es una realidad que un procedimiento penal por abandono de familia por impago de pensiones pueda prolongarse en el tiempo durante años.*

*6.- Que es una realidad que en muchas ocasiones son los juzgados de primera instancia e instrucción que instruyen las denuncias los que fomentan esta situación, convirtiéndose sus jueces y secretarios judiciales en auténticos*

*cómplices, pues no otorgan la suficiente importancia a este delito, procediendo al archivo de las denuncias cuando el denunciado testifica que “no puede”, porque se dedican a la economía sumergida, dando por hecho esta circunstancia pero manifestando que en ese caso no pueden hacer nada al respecto.*

*7.- Que es una realidad que un padre pueda decir con TOTAL IMPUNIDAD que “no puede” atender sus responsabilidades con respecto a sus hijos, mientras que la madre, a consecuencia de ello, se la obliga a asumir su responsabilidad y la del padre, pueda o no pueda, incluso cuando sus circunstancias sean aún peores que las del padre.*

*8.- Que es una realidad que los padres que dejan de ingresar la pensión de alimentos a favor de sus hijos tiene miedo de las consecuencias penales que puedan derivarse de esta conducta hasta que se les interpone la primera denuncia, pero que, cuando se dan cuenta de la total impunidad que le otorgan los jueces, o de la ridiculez de las penas, pierden todo este miedo y se recrean en el impago para castigarnos a las madres, ejerciendo sobre nosotras una forma de violencia económica, también de forma impune, de manera que la situación de las madres empeora considerablemente.*

*9.- Que es una realidad que una madre en estas circunstancias se encuentra indefensa, y no sólo ella sino sus hijos, a quienes las actuaciones arbitrarias de las administraciones no protegen, ni garantizan sus derechos, constituyendo esto un tipo de maltrato institucional que alienta y fomenta esta problemática, la cual se erradicará si se le otorgase el tratamiento adecuado y la importancia suficiente”.*

Con esta argumentación, la Asociación solicita que en el ámbito judicial se trate el delito de abandono de familia tipificado en el artículo 227.1 del Código Penal como maltrato económico y, por tanto, como otra forma más de violencia de género que sufren las mujeres y sus hijos, equiparándolo al maltrato físico y psicológico. Además de ello abogan por reconocer a los hijos de las mujeres que sufren violencia de género, como víctimas de violencia de género y establecer medidas de discriminación positiva para protegerlos.

Por otro lado, entienden los responsables de la Asociación que sería conveniente suspender los regímenes de visita a los padres cuando, teniendo capacidad económica suficiente, dejen de abonar las pensiones de alimentos. Y que el delito de abandono de familias por impago de pensión de alimentos pueda constituir causa suficiente para que priven de la patria potestad a los padres cuando, de forma caprichosa e irresponsable, incurran en él.

Finalmente, en relación con la actuación de Jueces y Fiscales, demandan desde la Asociación que se dicten sentencias ejemplarizantes para padres que dejan de abonar las pensiones de alimentos de sus hijos, cuando se demuestre que tienen capacidad económica para hacerlo, y además, que los juzgados que instruyen las denuncias por abandono de familia por impago de pensiones de alimentos otorguen el mismo tratamiento de urgencia que a los demás tipos de maltrato, dotándolos de medios económicos suficientes para que puedan iniciar las diligencias oportunas y de medios humanos que estén y demuestren su compromiso con la erradicación de la violencia de género.

Todas estas cuestiones exceden de las competencias de supervisión de esta Defensoría, al afectar a normativa de ámbito nacional y verse implicados órganos

dependientes del Poder Judicial, por lo que hemos trasladado los antecedentes del caso a la Defensoría del Pueblo Estatal. (**Queja 13/4891**).

El relato de estos expedientes, así como las actuaciones desarrolladas en el ejercicio de sus funciones queda reflejado en la Sección tercera de la Memoria Anual dedicada a Menores, así como en el Capítulo 6 del Informe Anual del 2013 Defensor del Menor de Andalucía.

## **2. 7. Igualdad de género y Prisiones.**

En el ámbito de la población penitenciaria, esta Institución ha recibido escritos de diversos internos, que planteaban problemáticas, directa o indirectamente, relacionadas con la igualdad de género, entre las que destacan las relativas a la llamada violencia machista.

### **2. 7. 1. Violencia de género.**

Entre las quejas que guardan una conexión directa con la desigualdad de género, en su vertiente de violencia de género, merece la pena destacar la **queja 13/5906**, por ser paradigmática de las desafortunadas consecuencias legales a que se ven abocados algunos jóvenes, como resultado de entablar complejas y tortuosas relaciones, banalizando la entidad de unos comportamientos que, a la postre, tienen un significado jurídico-penal relevante.

El compareciente en la referida queja nos escribió relatando la desgraciada situación en la que se veía inmerso, al encontrarse ingresado en el Centro Penitenciario de Jaén en calidad de preso preventivo, en virtud de un delito de violencia de género, que según nos relató, tuvo su origen en un cúmulo de meros incidentes y malos entendidos con la que era su novia.

El compareciente en la queja referida, interesaba obtener la ayuda que le permitiera aclarar la compleja situación en que se encontraba, al sostener que la misma no era sino el resultado injusto de un comportamiento de las partes, posiblemente inmaduro, pero sin la entidad que justifica las consecuencias de privación de libertad que sufría y que, en su opinión, se había producido porque ninguno de los interesados calibró este resultado en su justa medida.

Se trataba de un supuesto, en definitiva, que no es infrecuente, en el que influyen muchos factores y concurren, en mayor o menor medida, diversas responsabilidades o culpas, pero cuyas circunstancias reales solo pueden aclararse y dilucidarse en sede judicial, escapando a las posibilidades de intervención de esta Defensoría.

Es destacable, asimismo, como particularidad de las infracciones penales relacionadas con la violencia de género, la volatilidad de los comportamientos de víctima e infractor, (esencialmente de la víctima), cuya mutabilidad, en la mayor parte de las ocasiones, al margen de la instrucción judicial cuya intervención han impetrado, provoca un desfase o desajuste entre la realidad de los implicados y la decisión judicial, agravando la situación del sometido a la medida judicial.

Apreciamos, en este sentido, entre quienes han recurrido a esta Institución, la constatación de la actuación absolutamente ajena –casi indiferente– de los implicados a los medios judiciales que han activado y/o su convencimiento de que los mecanismos de

protección obtenidos no operan de forma autónoma y plena, sino que se subordinan a su voluntad.

Así aparece reflejado en la **queja 13/5672**, presentada por un interno penitenciario sobre el que pesaba una medida de alejamiento respecto de su pareja sentimental. Una vez en el centro penitenciario ambas partes deciden reanudar su relación sentimental, encontrándose con el problema de que la Dirección del centro no permite el acceso de la mujer al mismo para mantener comunicaciones mientras persista la vigencia de la orden de alejamiento.

La intención de ambos, según manifestaba el compareciente, era la de mantener el contacto y la relación sentimental, por lo que el interno instaba obtener ayuda para que el juzgado dejase sin efecto la referida medida. Petición que respondimos explicando al solicitante las consecuencias de la decisión judicial y las actuaciones que, para influir sobre la misma, (que no para determinarla), podría realizar.

En otro orden de cosas, entre los interesados ya condenados como autores de un delito de violencia de género (en cualquiera de sus tipologías), que se encuentran cumpliendo la correspondiente pena de prisión y que se dirigen a esta Institución, es un denominador común bastante frecuente la ausencia de conciencia de comisión delictiva, así como la exhibición de un comportamiento ejemplar en el interior del Centro Penitenciario.

La negación de culpa ha dado lugar a quejas en las que el compareciente, sosteniendo que ha sido condenado por un delito que no ha cometido, insta nuestra intervención, con la finalidad de poder acreditarlo, valiéndose de los medios probatorios de los que, por impericia o negligencia de su defensa Letrada, no pudo hacer uso en el acto de la vista.

Como ejemplo, podemos citar la **queja 13/2114**, en la que el compareciente, condenado a diez años de prisión por delito de violencia de género, sostenía su inocencia y afirmaba que no tuvo un juicio justo, pidiendo ayuda para quitarse la mancha que sobre él había recaído y así poder salir de permiso con la cabeza alta. O la **queja 13/2570**, en la que un interno penitenciario, exponía que su Letrada no ejerció su defensa correctamente, al abstenerse de llamar a varios testigos a los que dejó en la puerta de la sala de vistas, mientras que la contraparte se valió de los suyos, resultando por ello condenado por delito de violencia de género que, según manifestaba, no cometió.

En estos casos, hemos de reiterar una vez más, la imposible intervención de esta Institución, cuando de revisar decisiones judiciales, firmes o no, se trata, sin perjuicio de informar al interesado sobre las posibilidades de recurso o actuación con las que, a tenor de los datos que nos haya ofrecido, pudiere contar.

Desde la perspectiva del segundo factor anteriormente citado, hemos de decir, que, con frecuencia, el condenado por delito de violencia de género, no solo rechaza la culpa, sino que muestra un comportamiento de plena integración en el Centro, de tal modo que es común que este penado observe de forma intachable su disciplina y normas de funcionamiento, no plantee conflictividad, participe en sus cursos y talleres y, en definitiva, muestre un comportamiento social.

Como ejemplo, el interesado en la ya vista queja 13/2570, adjuntó con su queja los documentos acreditativos de haber recibido diversas recompensas y premios penitenciarios, e incluso de haber ganado un certamen de relatos en el centro.

Esta docilidad en el trato, -producto de la tipología delictiva-, hace que, llegado el tiempo, este penado se considere acreedor de permisos ordinarios de salida que, sin embargo, a pesar de concurrir los requisitos objetivos constatables (grado de clasificación y extinción de la cuarta parte de la condena) le son denegados, al no haberse sometido a su programa individualizado de tratamiento, como producto de rechazar la culpa.

#### 2. 7. 2. Peculiaridades de género.

Entre las quejas que han afectado a la población penitenciaria, hemos de aludir a aquellas cuyo fondo ha venido determinado por una peculiaridad de género femenino, como es la de la maternidad de las presas.

Específicamente, en la **queja 13/2894** se planteaba una problemática de traslado entre Centros de una presa preventiva, instada por razón de su avanzado estado de gestación. Y ello porque la interna urgía ser desplazada al Centro Penitenciario más próximo dotado de módulo de madres, al encontrarse a punto de alumbrar a su bebé.

Como no podía ser de otra manera, la inquietud de la embarazada fue atendida por las autoridades penitenciarias, que, preguntadas por esta Defensoría, indicaron que la petición de traslado estaba en curso, solo pendiente de habilitación del transporte, haciéndose efectiva en los días siguientes.

#### 2. 7. 3. Delitos con sujeto pasivo femenino y sujeto activo masculino.

Por último, puede citarse la queja planteada por un preso que, si bien, no guarda un vínculo directo con la igualdad de género, sí puede enmarcarse entre las que se caracterizan por tener como sujeto pasivo a una persona del sexo femenino y a un sujeto activo siempre masculino (**queja 13/3169**), por atañer a un interno penitenciario condenado como autor de un delito de agresión sexual, cometido sobre una menor de edad.

El compareciente planteaba, en realidad, que a pesar de su inocencia había resultado condenado por un asesoramiento inadecuado por parte de su abogado, limitándose esta Defensoría, dentro de sus competencias, a prestar al interesado la orientación y explicaciones legales correspondientes.

### 2. 8. Vivienda.

Como hemos dicho en apartados precedentes de este Capítulo, las mujeres solas con cargas familiares se encuentran en muchas ocasiones en situaciones de vulnerabilidad y en riesgo de exclusión, cuando no de verdadera exclusión para el ejercicio y satisfacción de determinados derechos, tal es el caso del derecho a la vivienda. Situaciones que año tras año venimos corroborando a través de las quejas que tramitamos y de las que damos cuenta en nuestros sucesivos informes anuales al Parlamento de Andalucía. Pues bien, en el año 2013, se nos han seguido presentando bastantes quejas en las que estas mujeres se dirigen a la Defensoría exponiéndonos sus dramáticas circunstancias y solicitando desesperadamente ayuda para poder acceder a una vivienda digna y adecuada para ellas y sus familias, de régimen protegido por la Administración al no poder satisfacer este derecho en el mercado libre por no tener ingresos económicos suficientes para ello, tal es el caso, entre otras, de la **queja 13/2317**, **queja 13/2660**, **queja 13/2965**, **queja 13/4980**, **queja 13/6204**, y las que a continuación se relatan como ejemplos de algunas de estas situaciones.



Así, en la **queja 13/4437**, la interesada nos exponía que tenía tres hijos, de ellos, una hija que padecía discapacidad, y que necesitaba una vivienda, ya que le habían notificado que tenía que dejar la que ocupaba en alquiler, además de por el mal estado en el que se encontraba la misma, motivo por el que había cambiado su domicilio a casa de uno de sus otros hijos.

Manifestaba también que acudió a la Unidad de Trabajo Social dado que había viviendas de la Junta de Andalucía y del Ayuntamiento, y le habían dicho que no le podían ayudar, que necesitaba tener una nómina. Finalmente, portaba junto con su queja, una serie de folios con firmas de personas que la apoyaron, parece ser cuando le reclamaron que dejara el piso en alquiler.

Admitida a trámite y solicitado informe, por los Servicios Sociales, se nos decía que esta mujer era usuaria de los mismos, presentaba problemática social y económica y desde el Programa de Familia, se venía trabajando desde el año 2000. Se nos adjuntaba un listado de las ayudas y servicios prestados desde entonces.

Referente a la vivienda que demandaba, se nos informaba que el Ayuntamiento carecía de viviendas de carácter social y que en cuatro ocasiones se había tramitado y gestionado ayudas económicas de emergencia para alquiler de vivienda. A la fecha del informe, los Servicios Sociales tenían constancia de que la familia había alquilado una vivienda libre en la localidad por importe de 400 euros, según manifestaba la propia afectada, además de que manifestaban que esta familia seguiría siendo atendida por los Servicios Sociales Comunitarios.

En la **queja 13/3010**, su promotora, con estado civil soltera, desempleada, y una hija a su cargo de 4 años de edad, en el mes de septiembre de 2010, no teniendo techo para ella y su hija, ocupó una vivienda vacía y sin mobiliario, sita en la ciudad de Alcalá de Guadaíra, propiedad de la antigua Empresa Pública de Suelo de la Junta de Andalucía (EPSA), hoy Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (AVRA), siendo desalojada de la misma el 10 de mayo de 2011.

En el mes de julio de 2011, tuvo conocimiento que el anterior propietario/inquilino había entregado las llaves del inmueble a la Junta de Andalucía, por lo que volvió a ocupar la referida vivienda, en la que llevaba viviendo junto a su hija, su hermana y el hijo de ésta - de 6 años de edad- durante casi dos años.

Que, de nuevo, la referida EPSA tramitaba procedimiento de desahucio administrativo contra ella, alegando que la ocupaba sin título. Manifestaba al respecto que no se negaba a pagar una renta adecuada a dicho organismo.

En el informe de la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía se nos decía lo siguiente:

*“La Agencia de Vivienda y Rehabilitación, conocedora de la situación en que se encuentra esta familia, sensible a su comportamiento y en base también a la valoración favorable que sobre dichas personas realizan sus vecinos, ha decidido permitir que la Sra. .... y sus familiares sigan ocupando la vivienda de la calle ....., con carácter provisional, hasta que se le pueda adjudicar otra vivienda que quede vacante y se adecue a las características y necesidades de esta unidad familiar, para lo cual los técnicos y trabajadores sociales de AVRA están en contacto con los servicios sociales del Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra. Cuando eso ocurra se procederá a la regularización de esta unidad*

*familiar, a propuesta del Registro Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida, que tiene la competencia para ello en base al Reglamento que regula el funcionamiento de dichos Registros. Asimismo, le recuerdo que son los Servicios Sociales de los ayuntamientos los competentes para valorar la situación de las familias que residen en el municipio de referencia, por su cercanía a la población. Dichos servicios cuentan, no obstante, con la colaboración y el apoyo de los trabajadores sociales AVRA para el seguimiento e intervención con las familias, a fin de poder atender las necesidades habitacionales, haciendo compatible el derecho a una vivienda pública con la obligación de acceder a la misma respetando los principios de igualdad y transparencia.*

*Para poder permanecer de forma provisional en la vivienda que ahora ocupa, la familia de la Sra. ....ha asumido compromisos, cuyo grado de cumplimiento se revisará periódicamente, tales como formalizar la inscripción en el Registro Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida, así como el abono de la cuota de comunidad que se corresponde con la vivienda ocupada”.*

A la vista de dicha información, puesto que de la misma se desprendería que el asunto por el que acudió a nosotros se encontraba solucionado, procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones.

En la **queja 13/2475** la interesada nos decía que constituía familia monoparental con dos hijos a su cargo, se encontraba inscrita en el Registro de Demandantes de Viviendas Protegidas del Ayuntamiento de Sevilla y le había sido realizado Informe Baremo por los Servicios Sociales Comunitarios, a pesar de todo lo cual solicitaba ayuda para acceder a una vivienda acorde con sus ingresos.

Solicitado informe a los Servicios Sociales, se nos confirmó que tenía realizado el Informe Baremo para vivienda y que le fue la primera vivienda vacante, dependiente de EMVISESA; a la que renunció por no poder asumir el pago del coste mensual del alquiler que le suponían casi el 75% de sus ingresos. Con posterioridad, le fue adjudicada vivienda de promoción pública de AVRA, cuyo alquiler sí podía asumir, al suponer éste el 25% de sus ingresos. Con ello fue satisfecha la pretensión de la interesada y la Defensoría dio por concluidas sus actuaciones.

En la **queja 13/3355**, su promotora nos decía que tras haber sido desahuciada de su vivienda, con su tres hijos de 14,12 y 8 años, y haber tenido que vivir en la calle, se había visto obligada a ocupar una vivienda de titularidad de EPSA, había sido denunciada por usurpación, siguiéndose contra ella las diligencias previas en un juzgado de instrucción de Sevilla.

Por ello, decía que en breve sería desahuciada de la vivienda que actualmente ocupa, no teniendo donde ir con sus hijos menores. Por lo que solicitaba se le adjudicase una vivienda de promoción pública en régimen de alquiler

Solicitado el correspondiente informe por AVRA se nos decía lo siguiente:

*“(...) a raíz de la orden dada por el Juzgado de Instrucción nº 2 el pasado 4 de Noviembre del presente año, ordenando el desalojo de .....de la vivienda que ocupaba, ésta decidió abandonarla voluntariamente antes de la ejecución de dicha orden, solicitando a cambio que se le facilite el acceso a una vivienda cuando sea posible. Finalmente, el desalojo voluntario se produjo el 12 de*

*Noviembre, fecha a partir de la cual la vivienda ha pasado a disposición de la Comisión de Vivienda del Polígono Sur para dar cobertura en ella a alguna de las familias solicitantes de vivienda en la convocatoria del pasado mes de Julio.*

*A partir del desalojo voluntario de la vivienda por parte de D<sup>a</sup>: ....., esta agencia pública, sensible a las circunstancias que rodean a esta unidad familiar, está valorando una propuesta de realojo temporal en alguna vivienda propiedad de AVRA fuera del Polígono Sur”.*

A la vista de lo anterior, se deduce que el problema de vivienda por el que acudió a nosotros la interesada se encuentra en vías de solución, por lo que hemos decidido dar por concluidas nuestras actuaciones.

En la queja **13/2584**, nos tuvimos que remontar a los antecedentes del caso existentes en esta Institución. Así en el expediente de queja 11/851, la interesada nos exponía que era mujer separada, que había sufrido malos tratos y vivía con sus dos hijas menores de edad. No obstante, añadía, que no tenía vivienda y que vivía de la caridad de su familia.

Manifestaba que llevaba diez años esperando a que, como se le había prometido por personal de trabajo social que se había encargado de su caso, se le adjudicara una vivienda de promoción pública, si abandonaba la que venía ocupando ilegalmente, lo cual hizo.

En la tramitación de la citada queja, y en un primer momento, se solicitó informe de los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Córdoba.

Dicho Servicio nos informó que en octubre de 2009 remitieron a la Delegación Provincial de Obras Públicas informe social valorando y proponiendo, con la máxima prioridad, la adjudicación de una vivienda a la interesada, dada la urgencia de garantizar la integridad de las personas menores afectados por el problema de necesidad de vivienda.

A la vista de la información recibida, se acordó solicitar informe a la entonces Delegación Provincial de la Consejería e Obras Públicas en Córdoba y a VIMCORSА.

La Delegación Provincial nos comunica que ha dado traslado a EPSA de la situación de la interesada, y VIMCORSА, manifestaba que se le había requerido al objeto de que formalizara su inscripción en el Registro Público de Demandantes de Vivienda Protegida, como requisito necesario para poder adjudicarle una vivienda.

Finalmente, y en la consideración de que se estaban realizando las actuaciones necesarias en aras a poder adjudicarle una vivienda, en virtud de Resolución de esta Defensoría de fecha 22 de febrero de 2012 decretamos el archivo de las actuaciones en la queja.

No obstante, en virtud de comunicación de fecha 31 de marzo de 2012, la interesada se volvió a dirigir a esta Institución exponiendo que habiéndose encontrado en la calle y no habiendo recibido ayuda de los organismos públicos a los que se había dirigido, se encontraba acogida en el albergue municipal con sus dos hijas de 14 y 8 años de edad.

Manifestaba la interesada que reunía todos los requisitos para que se le adjudicase una vivienda de promoción pública en régimen de alquiler: estaba inscrita en el Registro de Demandantes de Vivienda Protegida, en ella concurrían circunstancias de

urgencia, constatadas por los servicios sociales, era víctima de violencia de género y su familia se encontraba en riesgo de exclusión social.

Por último, insistía la en la necesidad de que con la urgencia que demandaba su situación, se le adjudicase una vivienda de promoción pública, fundamentalmente para garantizar la estabilidad emocional de sus hijas.

En fecha reciente hemos recibido comunicación de Vimcorsa en la que se nos informa que la interesada ha resultado adjudicataria de una vivienda de segunda ocupación, propiedad de la Comunidad Autónoma, en régimen de alquiler, en la sesión celebrada por la Comisión Técnica de Adjudicación de Vivienda de Protección Oficial de Promoción Pública de la Junta de Andalucía, el pasado día 4 de octubre de 2013 y que las llaves de la misma le fueron entregadas el día 11 del mismo mes.

A la vista de lo anterior, le trasladamos nuestra satisfacción por la resolución favorable del asunto que nos confió en queja, procediendo a dar por concluidas nuestras actuaciones.

## **2. 9. Salud.**

En este apartado abordamos el relato de aquellas quejas más significativas relacionadas con el ámbito de la salud desde una perspectiva de género en cuanto que los hechos atañen a las mujeres por su condición de sexo femenino, por cuanto que en ellas se plantean cuestiones relacionadas con la función reproductiva de la mujer, es decir, con su capacidad de ser madres, o bien, a todo lo que rodea a la atención sanitaria proporcionada a las mujeres en el proceso de embarazo, parto y puerperio, asuntos que se presentan con cierta reiteración ante esta Defensoría.

Así, en el año 2013, culminamos la **queja 12/4959**, en la que la interesada nos decía lo siguiente:

*“Vivo en Rota (Cádiz), actualmente estoy embarazada y he pedido la prueba del síndrome de Down (Screening). Tras recibir informaciones contradictorias por parte de mi matrona y el hospital que me corresponde (Puerto Real), conseguí que el hospital me derivara a un tocoginecólogo que me explicara el protocolo a seguir para realizar la prueba.*

*Hay muchos protocolos pero los dos que se utilizan son:*

*1º) Entre las 10- 14 semanas un análisis de sangre y una ecografía midiendo el pliegue craneal. Este protocolo es más fiable, es el que utilizan en Cádiz y Jerez.*

*2º) En el segundo trimestre antes de las 20 semanas un análisis de sangre. Es un poco menos fiable y mas barato, es el que utilizan en Puerto Real, aunque los médicos llevan tiempo intentando que el director cambie el protocolo para utilizar el mismo que en Cádiz y Jerez.*

*Como me explicó muy claramente la doctora que me atendió, cuando alguien se queja le realizan el primer protocolo, de tal manera que esa persona no deja constancia de su queja.*

*Yo he conseguido solucionar mi problema y me han realizado la prueba con el primer protocolo. Pero me parece denigrante que según el lugar donde*

*vivas tengas derecho a un mejor trato y de vergüenza que durante la primera ecografía te digan, como a mí, que el primer protocolo no lo realiza la Seguridad Social (cuando la realidad es que sí lo realiza), haciéndote ir por lo privado”.*

Solicitado informe se nos respondió que en 2009 se inició la implantación del Programa Andaluz para el Cribado de Anomalías congénitas (PACAC) en los centros y hospitales del sistema Sanitario Público de Andalucía. Su objetivo es ofrecer el cribado combinado del primera trimestre (CC1T) y el cribado de anomalías estructurales entre las 18 y 20 semanas (ECO 20) a todas las mujeres embarazadas; siguiendo recomendaciones establecidas en la guía NICE y en la de sociedades científicas como la Sociedad española de Ginecología y Obstetricia.

Tras las consultas efectuadas en distintos hospitales de la provincia de Cádiz para conocer como se está aplicando el programa y las mencionadas pruebas en concreto, nos informaban que, aunque el citado programa está aplicándose en los hospitales gaditanos, el Hospital de Puerto Real no lo estaba ofreciendo a la totalidad de las embarazadas. Se añadía que desde la Dirección General de Asistencia Sanitaria y resultados en Salud, se había indicado al hospital que proceda a diseñar los flujos de pacientes de acuerdo con lo establecido en el PAL, ya que consideraban que contaban con recursos suficientes para ofrecer el cribado a la totalidad de las mujeres embarazadas de su área.

En el caso de la **queja 12/6200**, la interesada comparecía para explicarnos las complicaciones aparecidas en su proceso de embarazo, así como las ineficiencias advertidas en el proceso asistencial que determinó el diagnóstico de una grave malformación en el feto, y las dificultades para llevar a cabo el aborto una vez tomada la decisión.

Comenzaba señalando que a las 12 semanas de gestación detectaron el pliegue nucal aumentado (4,3 mm) y arteria umbilical única, por lo que a las 13 semanas se sometió a una biopsia corial que no arrojó anomalías en el estudio citogenético.

Continuaba señalando que la siguiente ecografía tuvo lugar el 20 de julio de 2012 en la consulta de diagnóstico prenatal de la Bola Azul, cuando contaba 16 semanas de gestación, y que el facultativo que la atendió intuyó que algo fallaba en el corazón del feto, de forma que la derivó a la consulta de cardiología pediátrica del Hospital Carlos Haya de Málaga.

Mientras tanto, el 17 de agosto de 2012, en la consulta de diagnóstico prenatal a las 20 semanas, la facultativo sospechó la presencia de estenosis aórtica y apreció ventriculomegalia leve del ventrículo posterior derecho, aunque informó que el corazón presentaba estructuras normales.

La consulta de cardiología pediátrica tuvo lugar el 31 de agosto de 2012, a las 21+6 semanas, y a raíz de la misma se determinó que el feto presentaba una cardiopatía compleja y severa (canal disbalanceado con hipoplasia ventricular izquierda y aórtica severa), problema que al parecer no es tributario de cirugía correctora, sino solamente paliativa, y con escaso resultado, por lo que la interesada tomó la dura decisión de abortar.

Estimaba la reclamante que en la consulta de diagnóstico prenatal del 17 de agosto pudo y debió comprobarse que el corazón no presentaba claramente su estructura básica, y que de haber sido informada en aquel momento de la situación, se hubiera evitado

todos los trámites y problemas que surgieron con posterioridad, cuando se tuvo que llevar a cabo el aborto más allá del límite legal de las 22 semanas.

Una vez adoptada la decisión, la interesada consideraba que desde los dos hospitales se agilizaron los trámites para que se procediera al aborto, pero que tras ser remitida con este fin a una clínica de Sevilla, hubo de retrasarse a la espera de que se pronunciara un comité clínico, precisamente por la superación del límite temporal referido.

En este contexto, la interesada señalaba que se incumplió el plazo normativamente previsto para que el comité comunicara la decisión, una vez tomada, tanto al centro de referencia, como a la afectada, pues mientras ella considera que para ello disponía de 12 horas, advierte sin embargo de que empleó más de 48 horas, pues se reunió y firmó el dictamen favorable el 4 de septiembre de 2012, el fax llegó a Torrecárdenas el siguiente día 6, y a ella se le comunicó el posterior día 7.

Objetaba la interesada que esta demora implicó el retraso de todo el proceso y que como consecuencia de la misma vivió experiencias muy desagradables, que cifra en el alumbramiento de una niña fallecida que tuvo que dar de alta en el registro civil, lo que prolongó la agonía e hizo el trance aún más duro.

Para completar el itinerario de lo acontecido, y tal y como determina el artículo 18.1 de nuestra Ley reguladora, procedimos a solicitar informe de la Administración interviniente, en este caso, de los dos hospitales con participación en el proceso asistencial de la interesada, a saber, el Torrecárdenas de Almería, centro de referencia de aquella, y el Carlos Haya de Málaga, donde tuvo lugar el ecocardiograma fetal.

Desde el primero se nos dio traslado de una copia de la respuesta emitida a la reclamación formulada por la interesada, en la que se le transcribía el informe del jefe de servicio de obstetricia y ginecología. En el mismo, se explicaba que en la atención prestada en la unidad de diagnóstico prenatal se evidenció alto riesgo de síndrome de down, a la vista del pliegue nucal, por lo que se indicó la biopsia corial, la cual dio como resultado cariotipo normal, pero aconsejó la práctica de ecocardiografía, que se llevó a cabo precozmente en la semana 16, y aunque la misma no ofreció signos de patología, la paciente fue remitida por protocolo a ecocardiografía fetal avanzada, a realizar en el Hospital Carlos Haya de Málaga.

El 17 de agosto fue vista por la Dra. ...., que realizó el diagnóstico de ventriculomegalia leve, explicando a la interesada que el pronóstico era bueno sobre este aspecto, aunque también sospechó la existencia de estenosis aórtica, con un pronóstico mucho más grave, que debía ser valorado por los cardiólogos pediátricos y cirugía pediátrica, por lo que al tener la siguiente semana prevista la cita de Málaga, la instó a acudir inmediatamente a la consulta con los resultados en el momento en que tuviera el informe.

En este sentido, se añadía que fue vista en Málaga el 31 de agosto, confirmándose el pronóstico de estenosis al que se añadió el de canal aurículo ventricular, por lo que a la vista de la gravedad se recomendó la interrupción del embarazo.

Volvió entonces la interesada a consulta en Almería desde donde se tramitó el IVE remitiéndola a un centro de Sevilla, donde se negaron a realizarlo, derivando la cuestión al comité de ética, que se pronunció afirmativamente, propiciando definitivamente la práctica de aquel, que se realizó en Sevilla, y se continuó con la expulsión fetal en Almería.

Por su parte el informe del Hospital Carlos Haya manifestaba que el 25 de julio de 2012 se mecanizó en Diraya en el servicio de admisión del centro la petición procedente de la consulta de diagnóstico prenatal del centro de especialidades la Bola Azul, dependiente del Hospital Torrecárdenas, motivada por la presencia de pliegue nucal aumentado, arteria umbilical única y biopsia corial con estudio citogenético normal, de gestante de 16 semanas. Refiere que al día siguiente esta petición fue valorada por un miembro de la unidad, el cual indicó que se citara en cuatro semanas, devolviendo la documentación al servicio de admisión.

Nos decía que en el servicio de cita previa se produjo algún error, probablemente porque se confundió la petición de ecocardiograma fetal, con una consulta de cardiología pediátrica, citándose a la interesada para el 2 de Octubre de 2012; aunque al detectarse el error se fijó la cita para el 31 de Agosto, cuando la paciente contaba con 21 semanas.

En dicha fecha, fue atendida por primera vez en el centro con diagnóstico de cardiopatía compleja y severa tipo canal AV disbalanceado con hipoplasia ventricular izquierda y aórtica severa, del cual fueron informados los padres y derivados a su centro de referencia, añadiéndose, además, que antes de emitir el informe, un segundo cardiólogo revisó el estudio para contar con una segunda opinión, no dependiendo de dicho hospital la evolución posterior del caso.

Teniendo en cuenta la información reflejada, nos encontramos con que a partir de determinadas anomalías detectadas en el feto en la semana 13 de gestación, se determina la práctica de determinadas pruebas, primero biopsia corial, después ecocardiografía, y más tarde ecocardiograma fetal avanzado, al tiempo que se añadió consulta de diagnóstico prenatal que tuvo lugar a las 20 semanas, en las que sucesivamente se fue avanzando en el diagnóstico de una grave dolencia en el feto de naturaleza incurable que propiciaba la recomendación de que se llevara a cabo la interrupción voluntaria del embarazo.

La interesada planteaba sobre el conjunto del proceso, que culminó con el aborto, dos quejas fundamentales; la primera, en cuanto a la labor de la facultativo que la asistió en la consulta de las 20 semanas, por entender que el desarrollo del feto en ese momento era suficiente para que hubiera alcanzado el diagnóstico que se determinó con posterioridad; y la segunda, respecto del trámite autorizador de la interrupción voluntaria del embarazo por parte del comité de ética, y las consecuencias desagradables que deriva de la demora en el mismo.

La literatura científica que hemos podido consultar indica la práctica de la ecocardiografía en los casos de pacientes de alto riesgo de presentar anomalías cardíacas fetales, distinguiéndose la que se hace de manera precoz (entre las 14 y las 16 semanas de gestación), de la que se realiza de forma tardía (a partir de la semana 20). Para las pacientes de bajo riesgo existe un cribado de anomalías cardíacas que se lleva a cabo en la ecografía morfológica que se desarrolla normalmente en la semana 20 de gestación.

La ecocardiografía precoz, presente o no anomalías, no evita al parecer un nuevo control en la semana 20 para confirmar los hallazgos, e igualmente la aparición de alteraciones en la ecografía morfológica de las semana 20 de pacientes de bajo riesgo, puede hacer necesario un examen más detallado del corazón fetal mediante una ecocardiografía tardía.

Pues bien en este caso la presencia del pliegue nucal aumentado detectado en la semana 13, evidencia de riesgo alto, determinó la práctica de una ecocardiografía en la semana 16, la cual no arrojó signos de patología.

Aún así, y por resultar aconsejable, viniendo recogida dicha indicación en protocolo, se derivó a la interesada a cardiología pediátrica del Hospital Carlos Haya para que se hiciera una ecocardiografía avanzada. Sucedió entonces que a la espera de aquella se realizó la ecografía morfológica de la semana 20, y aquí ya se detectaron indicios de lo que podía resultar una anomalía cardíaca grave, la cual no llegó a confirmarse hasta la práctica de aquella.

En definitiva se sucedieron las asistencias y pruebas necesarias para alcanzar un diagnóstico certero y fidedigno para realizar la recomendación de IVE, pero no podemos obviar que dicho diagnóstico tenía relevancia precisamente para adoptar la decisión de interrumpir el embarazo, y que dicha actuación sanitaria no procede en cualquier momento, sino que está sometida a plazos estrictos, o en su caso, a supuestos específicos sujetos a autorización.

Por la interesada se pone en tela de juicio la praxis realizada por la facultativa, cuestión sobre la que difícilmente podemos pronunciarnos, pero sí nos cabe realizar algunas observaciones a este respecto. Y es que, partiendo de la base de que desconocemos hasta qué punto el diagnóstico alcanzado pudo determinarse en la ecografía de las 20 semanas, lo que ciertamente suponemos es que la derivación a Málaga para la práctica de ecocardiografía avanzada había de entrañar un plus de especialización para el examen del corazón del feto, bien por el aspecto técnico del aparataje a utilizar, o bien principalmente por la especialización de los facultativos (cardiólogos pediatras frente a ginecólogos). Y es que de otro modo no tendría sentido la derivación realizada, tanto más si tenemos en cuenta que se llevó a cabo hacia un centro hospitalario ubicado en una provincia distinta a la de residencia de la interesada. Tampoco podemos olvidar que en el Hospital Torrecárdenas ya le practicaron una ecocardiografía inicial a las 16 semanas, por lo que de no aportar aquella un nivel de especialización añadido, hubiera bastado con remitir a la paciente a la ecografía de las 20 semanas, o practicar otra ecocardiografía en dicha fecha en el mismo centro hospitalario.

Sin embargo se estima necesario que se le haga el estudio en Málaga, y por el servicio de cardiología pediátrica se acepta la práctica del mismo, por lo que sin perjuicio de que en la ecografía de las 20 semanas se pudiera llegar o no al diagnóstico definitivo, lo cierto es que el mismo no resultaba esperable sino de la ecocardiografía fijada para el 31 de Agosto.

El problema se suscita fundamentalmente por los tiempos que se manejan en el proceso, limitados por un lado por los momentos del proceso de gestación que resultan adecuados para que las pruebas deban llevarse a cabo, y por otro, por los límites de idéntica naturaleza que establece la Ley orgánica 2/2010, de salud sexual y reproductiva.

Por la información a la que hemos podido acceder el momento adecuado para llevar a cabo la ecocardiografía fetal avanzada se sitúa alrededor de las 20 semanas de gestación, mientras que el dictado de la Ley Orgánica 2/2010 de 3 de Marzo, marca el umbral de las 22 semanas de gestación para que se pueda interrumpir el embarazo por causas médicas que afecten al feto, traducidas en riesgo de graves anomalías dictaminadas con anterioridad a la intervención por dos especialistas distintos al que la practique. Más allá de este plazo es necesario que las anomalías dictaminadas resulten incompatibles con la



vida, o que la enfermedad detectada sea extremadamente grave o incurable y así se confirme por un comité clínico.

Ciertamente la redacción de los supuestos no resulta todo lo clara que sería deseable, pero de lo expuesto se deduce que después de las 22 semanas no basta que las patologías detectadas en el feto sean graves, sino que es preciso que sean incompatibles con la vida o bien que sean incurables o extremadamente graves en opinión de un comité que se prevé exclusivamente a estos efectos. En resumidas cuentas, que es posible hablar de patologías que pudieran dar lugar a la interrupción del embarazo antes de la semana 22, que, sin embargo, no podrían sustentar dicha actuación con posterioridad a dicha fecha.

Todo ello nos lleva a desear que la decisión sobre el aborto cuando el mismo obedece a causas médicas atribuibles al feto, se lleve a cabo en el menor tiempo posible, conforme a las posibilidades de diagnóstico prenatal, atendiendo al momento evolutivo del feto que viene marcado por el estadio de la gestación.

Así tras la derivación para ecocardiografía avanzada motivada por riesgo alto de anomalías fetales, se determinó la citación en cuatro semanas, tras evaluación del caso en el servicio. Se dice en el informe que al momento de la petición la gestante estaba de 16 semanas, por lo que la previsión inicial se planteó para la semana 20. Pero si la interesada estaba de 16 semanas cuando se le practicó la primera ecocardiografía, al momento de valorar la solicitud para la segunda debía estar al menos de 16+5, por lo que la citación en cuatro semanas la situaba como mínimo al borde de las 21 semanas. A lo anterior se añade que la prueba, quizás por el error aludido en el informe, no se llevó a cabo en el término dictaminado, sino que se practicó una semana más tarde, por lo que la interesada se encontraba al momento de realizarse la misma sin tiempo material para la práctica del aborto por *“riesgo de anomalías graves en el feto”*.

Estimamos por tanto que la coordinación entre los distintos servicios o unidades de gestión clínica, así como entre los diversos dispositivos asistenciales, debe extremarse al punto que permita acompañar la realización de las pruebas necesarias para el diagnóstico de graves anomalías fetales, con el límite de las 22 semanas previsto legalmente para proceder a la interrupción del embarazo cuando existe riesgo de aquellas, pues en principio no es posible asegurar que dichas anomalías revistan las características que permiten el aborto una vez traspasado dicho límite temporal, afectando de esta manera a las posibilidades de decisión de la gestante; y por otro lado, en dicho caso, la obliga a la prolongación del embarazo el tiempo de realización de los trámites, incrementando su sufrimiento.

Y es que el Real Decreto 825/2010, de 25 de mayo, de desarrollo parcial de la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de Marzo, regula la composición y el funcionamiento de los comités clínicos que han de autorizar la interrupción del embarazo en los casos de patologías incurables o extremadamente graves, y determina la iniciación del procedimiento mediante la solicitud de la propia gestante, debiendo la Administración Sanitaria asignar el caso al comité que proceda en el plazo de 24 horas, que tiene 10 días para emitir el informe, el cual habrá de ser comunicado en 12 horas al órgano competente de la Administración Autónoma, y después inmediatamente a la interesada.

En nuestra Comunidad Autónoma el órgano competente para la tramitación del expediente y su asignación al comité clínico correspondiente es la Delegación Territorial de Salud y Bienestar Social, y el encargado de las notificaciones a la interesada, la Dirección Gerencia del hospital al que esté adscrito el comité que emite el dictamen.

Desconocemos los pasos que se dieron en este caso para tramitar el expediente, aunque nos consta que se intentó agilizar el procedimiento, pues así lo reconoce la propia interesada, sin que la demora que denuncia respecto del momento de la notificación por el hospital resulte significativa, y mucho menos pueda atribuirse a la misma las consecuencias que la interesada le encadena.

De todas maneras no podemos sino manifestar nuestra comprensión respecto de los sentimientos vividos por la reclamante, en el sentido de que cualquier prolongación de los trámites, por mínima que fuera, implicaba una prolongación de una situación que llega a calificar de agónica

Lo que sí pensamos que pudo evitarse fue la derivación de la interesada a la clínica de Sevilla, y el desplazamiento consiguiente desde Almería, que resultó infructuoso, pues si aquella ya se encontraba de 21+6 semanas cuando la vieron en Málaga, lógicamente cuando acudió a Sevilla tres días más tarde ya se había superado el plazo legal de las 22 semanas, por lo que la necesidad de autorización del comité era clara, y la negativa del centro encargado de practicar el aborto, previsible.

Como resultado de toda esta reflexión y teniendo en cuenta las posibilidades que a esta Institución confiere el artículo 29.1 de la Ley 9/83, de 1 de Diciembre, reguladora del Defensor del Pueblo Andaluz, estimamos oportuno elevar a las Direcciones Gerencias de los centros hospitalarios implicados las siguientes **Sugerencias**:

*“1.- Que cuando se soliciten pruebas de diagnóstico prenatal con relevancia para decidir sobre la interrupción voluntaria del embarazo, se fijen en la medida en que la naturaleza de las pruebas lo permita, con antelación suficiente respecto del límite legal establecido (22 semanas) para la práctica del aborto por causa de graves anomalías en el feto.*

*2.- Que se agilicen los procedimientos de autorización por lo comités clínicos, respetándose los plazos normativamente previstos para la comunicación del informe a la gestante, evitándose derivaciones y desplazamientos innecesarios, cuando por superación del límite legal, está clara la necesidad de su intervención”.*

Recibidos los informes que habíamos solicitado a las Direcciones Gerencias de los Hospitales Torrecárdenas y Carlos Haya, para dar respuesta a las sugerencias contempladas en la resolución emitida en esta queja, ambos hospitales nos comunicaron que se iban a establecer con los servicios de obstetricia del área de referencia del centro citado en último lugar, las causas y vías de derivación a cardiología pediátrica, y que se iba a agilizar la tramitación de las citas, otorgándoles la máxima prioridad.

A la vista de lo aportado por la Administración Autonómica, entendimos que el contenido de nuestra Resolución había sido asumido favorablemente, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones y procedimos al archivo del expediente de queja.

En este mismo orden de cosas durante el año 2013, se han seguido presentando quejas sobre el papel que corresponde a las matronas en la atención al parto de bajo riesgo reivindicativo de la autonomía de estas profesionales para el ejercicio de las funciones para las que vienen capacitadas por su titulación, planteándose diversas reivindicaciones al respecto, tales como la **queja 13/6571** y **queja 13/6808**. En esta última, comparecieron un grupo de matronas andaluzas en paro para denunciar las diferencias existentes entre las distintas provincias andaluzas en cuanto a la ratio de matronas de los

centros de salud, de lo que derivan una situación desigual en la atención a la salud de las mujeres en cuanto a la maternidad y durante toda su vida reproductiva.

Teniendo en cuenta los antecedentes que obran en esta Institución sobre este asunto, consideramos interesante retomar su análisis desde el momento en que lo dejamos, para constatar los avances o retrocesos que se hayan producido, y el grado de cumplimiento de las conclusiones del estudio aludido.

Pues bien, este asunto ya fue objeto de valoración por parte de esta Institución en el expediente de queja 07/2272, aunque entonces la cuestión se planteó exclusivamente en relación con la provincia de Córdoba, en la que solamente se contabilizaban tres profesionales de atención primaria (en Montoro, Puente Genil y Lucena).

Por parte de la Administración sanitaria, se alegó que en dicha provincia se garantizaban las actuaciones previstas en el proceso asistencial de embarazo, parto y puerperio, con los mismos criterios de calidad y eficiencia que en el resto de Andalucía, viniendo a decir prácticamente que las funciones asignadas en aquél a las matronas de Atención Primaria, se pueden desarrollar igualmente por las enfermeras de familia, mientras que en el ámbito en el que las primeras son verdaderamente insustituibles, es el de la asistencia especializada hospitalaria.

Por los informes solicitados en el curso de la tramitación de dicho expediente, pudimos conocer que la Administración había elaborado un estudio sobre las necesidades de formación de matronas en los años siguientes al mismo, con el objeto de cubrir las vacantes por jubilaciones, así como para subvenir a las necesidades de estos profesionales en Atención Primaria, las cuales se cifraban en la incorporación de 59 profesionales en esta área.

En este sentido, esgrimimos que las conclusiones de este estudio solo se habían proyectado en cuanto a la creación de nuevas unidades docentes, con incremento de la oferta de plazas de formación, pero no en cuanto a la creación de plazas de matronas de atención primaria, fijando las plantillas y el calendario de dotación de las mismas.

En definitiva, en el curso de esta queja elaboramos una resolución que contenía diversas Recomendaciones, las cuales no pudimos considerar aceptadas por parte de esa Administración, a pesar de lo cual se anunciaba que tanto la provincia de Córdoba como la de Almería contarían con una nueva plaza de matrona.

Pues bien, las interesadas en este expediente nos trasladaban un planteamiento muy similar, por lo que consideramos interesante retomar el análisis de este asunto desde el momento en que lo dejamos, para constatar los avances o retrocesos que se hubieran producido, y el grado de cumplimiento de las conclusiones del estudio aludido.

A dicho planteamiento sin embargo, añadían una cuestión novedosa, y era que la sustitución de las matronas por enfermeros/as también se estaba produciendo en el ámbito hospitalario, donde esa Administración las consideraba indiscutibles.

*De esta manera las promotoras realizaban la siguiente radiografía de la situación actual por provincias:*

*“1.- Almería: hay un total de cuatro matronas en atención primaria (centros de salud de Ejido Norte, Roquetas Sur, Níjar y Bajo Andarax) y ninguna en la capital, para atender una población de 98.000 mujeres.*

*Señalan que hay enfermeras poniendo monitores en la consulta de bienestar fetal del hospital Torrecárdenas, y solo una matrona en la planta de tocoginecología del hospital de Poniente, sin que se contabilice ninguna en las plantas de maternidad de ambos hospitales.*

*2.- Cádiz: hay 36 matronas en atención primaria, pero no cuentan con dicha profesional en el centro de salud de Jimena del Campo, ni en los hospitales concertados del grupo Pascual.*

*3.-Córdoba: siguen existiendo únicamente tres matronas en atención primaria en toda la provincia, y no hay matrona en la consulta de bienestar fetal del hospital de Cabra.*

*4.-Granada: se contabilizan 15 matronas en atención primaria, constando la ausencia de las mismas en muchos centros de salud, y la falta de cobertura de las plazas que quedan vacantes por jubilación, como la del centro de salud del Zaidín.*

*5.- Huelva: solo hay 10 matronas en primaria, no existen en la mayoría de los centros de salud.*

*6.- Jaén: 10 matronas en primaria, no existen en poblaciones como Linares, Bailén o Andújar, mientras que en Jódar se está sustituyendo por una enfermera durante seis meses. En los hospitales de Jaén y Úbeda las enfermeras realizan monitorizaciones fetales y educación de gestantes diabéticas.*

*7.- Málaga: dispone de matronas en la mayoría de sus centros de salud, en total 40.*

*8.- Sevilla: hay 60 matronas en atención primaria, pero constan enfermeras realizando monitorizaciones en consulta de alto riesgo del hospital Virgen Macarena, no existe matrona en la planta de obstetricia del hospital de Osuna, y no se sustituyen las plazas de esta categoría, o se hace con personal enfermero (centro de salud de Marchena)”.*

Las reclamantes señalaban que sería interesante comparar distintos indicadores (tasa de abandono de la lactancia materna, calidad de las visitas durante el embarazo y postparto, vigilancia de los recién nacidos durante la primera semana tras el alta hospitalaria, tasa de reingreso de estos últimos por ictericia, deshidratación, etc) entre las provincias que tenían mayor número de matronas en sus centros de atención primaria, y el resto de las provincias; así como preguntar a las usuarias sobre sus preferencias en cuanto a que su embarazo, maternidad, puerperio, vida reproductiva, .... fuese controlado por una matrona o por una enfermera.

Como consecuencia del déficit que estaban denunciando, las interesadas también referían que en Andalucía no se contemplaba la atención a la salud integral de las mujeres, desde la adolescencia hasta la menopausia, y se dejaban fuera aspectos tan relevantes como planificación familiar, enfermedades de transmisión sexual, apoyo a la lactancia, afrontar pérdidas perinatales, prevenir disfunciones del suelo pélvico,... en definitiva, ofrecer resultados en salud con profesionales disponibles y formados específicamente en estos aspectos.

Afirmaban que muchas de las expectativas que las gestantes señalaban en el PAI de embarazo, parto y puerperio “*que los profesionales sean los adecuados*”, “*continuidad en el proceso por el mismo profesional*”, “*que en vacaciones el seguimiento sea igual que el resto del año*”, “*que los profesionales estén capacitados*”, “*que se apoye la lactancia materna*”, “*que al alta haya continuidad en el seguimiento del proceso*”, “*visita domiciliaria precoz en el puerperio y adaptada con horario flexible*”,... deberían ser tenidas en cuenta por esa Administración en el momento de planificar los recursos humanos asignados a las necesidades de la salud reproductiva de las andaluzas.

En último término, traían a colación múltiples recomendaciones nacionales e internacionales que respaldaban y avalaban las competencias de las matronas, así como el marco profesional de las mismas, atendiendo a la legislación nacional y europea, y el programa de formación de la especialidad

En resumidas cuentas, las promotoras de la queja aspiraban a que se eliminase lo que consideraban una forma de discriminación en la atención de las mujeres y que todos los centros de salud, plantas de maternidad, y consultas obstétrico-ginecológicas del Servicio Andaluz de Salud ofrecieran en su cartera de servicios la prestación de las matronas, y específicamente planteaban:

*“- que se revise el PAI embarazo, parto y puerperio para adecuarlo a las actuales recomendaciones y evidencias que avalan la idoneidad de las matronas por encima de otros profesionales, para asumir el cuidado de la mujer durante su maternidad, y toda su vida reproductiva, así como la atención al recién nacido sano hasta los 28 días de vida.*

*- que se revise el número de plazas convocadas en la próxima OPE, que solo contempla 6, lo que resulta totalmente insuficiente para cubrir la demanda actual para una cobertura de calidad de la atención a la salud materno-infantil de Andalucía.*

*- que en todos los centros sanitarios las monitorizaciones fetales sean competencia de las matronas.*

*- que se sustituya a las matronas por profesionales de su misma categoría y no se haga con enfermeras no especialistas, puesto que hay matronas disponibles en la bolsa de trabajo.*

*- que se reconviertan las plazas que vienen siendo ocupadas por enfermeras generalistas que están realizando funciones de matronas en la mayoría de centros de salud andaluces, por puestos de enfermería especialista en obstetricia y ginecología.*

*- que no se amorticen las plazas de las matronas que se jubilan”.*

En vista de todo ello, la queja fue admitida a trámite, solicitamos los informes oportunos y estamos a la espera de la preceptiva respuesta.

Otro grupo de quejas, tratadas en el 2013, ya vienen siendo reiteradas también en esta sección. Nos referimos aquellas que atañen las demoras para acceder a las técnicas de Reproducción Asistida del Sistema Sanitario Público. Así, la **queja 12/4064**, **queja 12/6738**, y **queja 13/2966**. En esta última, la interesada se quejaba de que le había denegado segundo ciclo de FIV (fecundación in vitro), por mala respuesta ovocitaria.

En la respuesta que nos mandaba la Dirección Gerencia del Hospital Universitario Puerta del Mar se nos informaba de lo siguiente:

- Que la Unidad de Reproducción Asistida de este Centro organizaba su asistencia de acuerdo a la Guía de Reproducción Humana Asistida vigente en el Servicio Andaluz de Salud. En dicha guía se consideran como límite máximo la oferta de dos ciclos de tratamiento limitados por evidencia de mala reserva folicular o calidad ovocitaria.

Para la realización de un ciclo de FIV/ICSI se requiere la evidencia de una buena reserva folicular o calidad ovocitaria.

La inducción de multiovulación para poder planificar una punción folicular con recuperación de ovocitos previa a la realización de FIV/ICSI para posterior transferencia de embriones es un procedimiento complejo, no exento de riesgo para la mujer, por lo que las guías de práctica clínica basadas en la evidencia científica, recomiendan que se realice en los casos en que existe una buena reserva folicular y posibilidad de recuperación de ovocitos con capacidad fecundante.

El límite máximo de dos ciclos como máximo de tratamiento, se refiere en casos en que existe la constatación de buena reserva folicular/calidad ovocitaria.

- Que en el caso de la interesada, tras un correcto protocolo de estimulación ovárica y con adecuadas dosis administradas, tras la punción ovárica sólo se recuperó 1 vacilo maduro apto para la técnica de microinyección de espermatozoides, y se obtuvo 1 embrión evolutivo, con transferencia de 1 embrión.

Para la realización del segundo ciclo de estimulación ovárica, es necesario la obtención de al menos 4MII (ovocitos maduros) durante la realización del primer ciclo.

- Que en la Unidad de Reproducción evalúan cada caso individualmente en una comisión clínica para tratar de conseguir los mejores resultados posibles garantizando la seguridad de las pacientes, pues el síndrome de hiperestimulación ovárica producido por los fármacos que se utilizan para inducir la ovulación, es una enfermedad potencialmente grave que puede producir secuelas importantes.

- Que aunque controlan estrechamente a las pacientes a las que se instaura un protocolo de tratamiento de inducción de ovulación, no es posible garantizar que no se presenten las complicaciones referidas anteriormente.

- Que debido al escaso número (1) y la deficiente calidad de los ovocitos recuperados en la interesada, la posibilidad de conseguir una gestación viable es excepcional, por lo que no consideraron adecuado iniciar un nuevo ciclo de estimulación ovárica.

- Que la fecha de inclusión en la lista de espera se realiza cuando están finalizadas todas las pruebas clínicas en el hospital que remite a la paciente. La gestión de la lista de espera de pacientes para realizar ciclos de FIV/ICSI se realiza por estricto orden de entrada con criterios de absoluta transparencia.

- Que la realización de un segundo ciclo u otros tratamientos no se recoge en los consentimientos informados, pues se llevan a cabo en dependencia de criterios clínicos que no pueden valorarse hasta que no se ha finalizado el primer tratamiento.

- Que la posibilidad de gestación evolutiva en la interesada era muy baja, considerando la Unidad de Reproducción que no era adecuada la realización de un ciclo Estimulación ovárica/FIV que presenta potenciales riesgos para la paciente cuando no existe una posibilidad razonable de gestación.

A la vista del contenido del informe remitido, no se consideró que hubiera existido una actuación irregular por parte del hospital, por lo que dimos por concluidas las actuaciones.

Las otras dos quejas citadas, versaban sobre la demora para tratamientos FIV en el Hospital Universitario Virgen del Rocío, en las que, si bien, ambas las cerramos por no irregularidad, sí se nos informaba que la alta demanda existente en la sanidad pública para la realización de tratamientos de reproducción humana asistida y la limitada capacidad de oferta del sistema, producían un balance deficitario. Añadiendo que por ello existía una lista de espera para la realización de un segundo ciclo de fecundación in vitro.

En esta ocasión, en la **queja 13/2862**, el interesado nos trasladaba su malestar por la demora que presidía el proceso asistencial dirigido a la reasignación de sexo, para algunas de cuyas actuaciones le habían anunciado una espera de dos años. Por otro lado, también se lamentaba de que tenga que esperar un tiempo similar para acceder a la rectificación registral del sexo y el nombre.

Por lo que hace a este último aspecto, comprendíamos perfectamente las molestias que esta situación le generaba en su vida cotidiana, de las cuales nos trasladaba varios ejemplos. A este respecto, sin embargo, tuvimos necesariamente que indicarle que la aludida espera de dos años venía establecida por ley.

En concreto la Ley 3/2007 de 15 de marzo, reguladora de la rectificación registral de la mención relativa al sexo de las personas, exige como requisito para acceder a aquella, que la persona solicitante haya sido tratada durante al menos dos años para adecuar sus características físicas a las correspondientes al sexo reclamado, y lo acredite con informe del médico que haya dirigido el tratamiento, o en su defecto, de un médico forense especializado.

No podemos obviar que este trámite se dirige a constatar un cambio de identidad de género ya producido, que debe ser acreditado, lo que sin duda exige el transcurso de un cierto período de tiempo.

En todo caso, esta ley emana de las Cortes Generales, por lo que las iniciativas para su modificación habrían de partir del Defensor del Pueblo del Estado, al que puede dirigirse con esta pretensión, si lo desea.

En cuanto al proceso asistencial que conduce a la reasignación de sexo, coincidimos con el interesado en que se prolonga en demasía, fundamentalmente en lo relativo a las intervenciones quirúrgicas que se hacen necesarias, pues en nuestra Comunidad Autónoma solo hay un hospital que las practica, con una determinada programación de quirófanos para esta finalidad.

No obstante, nos parecía que en su caso, a salvo de la indicación para la mastectomía, todavía no se encontraba pendiente de intervención, sino en el proceso de consultas previas que habían de conducir a aquella, que por lo demás se venían sucediendo con normalidad, por lo que consideramos que en este estado de cosas no podíamos admitir la queja a trámite, sin perjuicio de que pudiera acudir a nosotros si aparecían nuevas

incidencias o la situación se enquistaba, prolongándose la demora quirúrgica más allá de lo razonable.

## **2. 10. Bienestar Social: Servicios Sociales y Dependencia.**

### **2. 10. 1. Servicios Sociales.**

Una de las características más notorias de la presente crisis económica es que su profundidad y duración ha provocado que su afectación se haya extendido a grupos de población cada vez más amplios.

Si en los comienzos se circunscribía a personas con una escasa o inexistente historia laboral y a personas muy solas, sin red social, ni afectiva, a menudo con adicciones y enfermedades mentales sin tratar, y/o con familias desestructuradas, hoy los efectos de la crisis han empujado hacia la pobreza a una parte de la clase media y también a trabajadores asentados. Estamos viendo que muchas personas que antaño estaban en zonas de integración social, paulatinamente van pasando hacia espacios de mayor vulnerabilidad, cercanos a la exclusión social, cuando no en situación verdadera de exclusión.

Parece obvio que la actual recesión conllevará un aumento de la desigualdad, a la destrucción de capital humano y un incremento desmesurado de la pobreza. Los datos que vamos conociendo sobre los efectos de la crisis son demoledores: una de cada cuatro personas se encuentra en riesgo de exclusión social; uno con siete millones de hogares tiene todos sus miembros en paro; el 95% del empleo destruido corresponde a personas menores de 35 años.

Y las previsiones de pobres sitúan a nuestro país en uno de los picos más altos de Europa, lo que hace prever que en los próximos años alcancemos cifras muy preocupantes en un claro retroceso de la sociedad de más de treinta años.

Por otra parte, ya decíamos en el epígrafe dedicado a la Introducción, que la crisis tiene consecuencias particularmente graves, en especial para las personas vulnerables y las mujeres, a las que afecta directamente, con reducciones salariales o la pérdida o precarización de sus puestos de trabajo, e indirectamente, a través de los recortes presupuestarios en los servicios públicos y las ayudas sociales.

Como decimos, son las mujeres las más afectadas por la crisis, y lo son por dos razones: por ser mayoría entre las personas necesitadas de asistencia y por ser las que suplen en el ámbito familiar la carencia de recursos. A este respecto, llama la atención que la mayoría de las quejas que recibimos por problemas relacionados con la crisis económica en el ámbito de los servicios sociales y dependencia, sean interpuestas por mujeres, lo que demuestra que asumen el papel protagonista en la defensa de los derechos y en la salvaguarda de sus familias ante situaciones de vulnerabilidad.

Mujeres con hijos e hijas a su cargo que manifiestan que sus familiares no perciben ingreso alguno, la más de las veces se trata de mujeres solas con cargas familiares, en algunos casos víctimas de violencia de género que en muchos supuestos no perciben la pensión alimenticia por parte del padre de sus hijos e hijas por diversos motivos; carecen de vivienda en propiedad o en alquiler, al haber tenido que dejar de pagar las mismas, lo que las ha llevado a vivir en casa de familiares, en inmuebles que no tienen la consideración de viviendas e incluso, de ocupas en viviendas tanto de propiedad privada como pública.



En ellas las afectadas nos relataban, a través de mensajes a veces desgarradores, las enormes dificultades con las que se estaban encontrando para afrontar y superar la difícil coyuntura que se habían visto obligadas a atravesar.

En este sentido, demandaban la asistencia de esta Institución para, cuanto menos, poder resolver las necesidades más inmediatas que se les presentaban en materia de vivienda o empleo.

Es el caso de la **queja 12/2041**, **queja 12/3337**, **queja 12/4752**, **queja 12/6300**, **queja 12/6580** y **queja 13/541**.

A este respecto, por parte de esta Institución han sido desarrolladas actuaciones ante las autoridades públicas competentes, en especial, ante las entidades locales afectadas y ante la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, al objeto de tomar conocimiento sobre las circunstancias concurrentes e interesar una solución ágil al problema particular planteado en cada queja.

De igual modo, se ha asistido a las mujeres que han requerido nuestra intervención, ofreciéndoles asesoramiento e información sobre instituciones y organismos a los que poder acudir.

Relataremos a continuación, algunos ejemplos de estas situaciones dramáticas.

Una situación clara de exclusión la vimos recogida en la **queja 13/1099**, en la que una madre soltera que había sufrido malos tratos, con tres hijos de 17, 15 y 14 años, se encontraba en el Centro de Acogida Municipal de Córdoba y nos refería que llevaba viviendo en el albergue desde el mes de Septiembre. Decía no tener familia ni un lugar donde ir, por lo que nos solicitaba ayuda para encontrar un alojamiento digno.

El día 19 de febrero, recibimos una llamada de la interesada que nos avisaba que el día 20 la desalojaban del albergue y no tenía donde acudir. Nos pusimos en contacto con el Director General de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Córdoba que, después de varios contactos a lo largo de esa semana, nos refirió que era una familia de etnia gitana con tres hijos, dos menores y uno mayor. Llevaban un largo periodo en el centro de acogida municipal sin someterse sus miembros a las normas del centro. El hijo mayor se negaba a comer allí, y manifestaba sentir asco por todo aquello. Los dos menores desaparecían los fines de semana, alegando la madre a su favor que estaban con un familiar. Realizada investigación desde los Servicios Sociales se comprobó que no era así, y que ambos permanecían por las calles durante gran parte de la noche.

Ante la incapacidad de sacar algo de ellos, y debido a que en breve cobraría la Renta Activa de Inserción consideraron que lo mejor era proceder en ese momento a que saliesen del centro. Intentamos convencerles en dos ocasiones que sería conveniente planificar la salida con un recurso de acogimiento. Quedaron en estudiar nuestra propuesta y respondernos días después.

Con posterioridad, después de haberle solicitado información mediante un escrito, se nos respondió en los siguientes términos:

*"En lo que respecta a la salida de esta familia del Albergue, venimos a indicarle lo siguiente:*

*La familia ingresa con nosotros el día 28 de Septiembre de 2012 derivada de los CSSC (...); desde su ingreso se plantea desde el equipo un Plan de Intervención, plan del que se va haciendo seguimiento semanalmente con A., no obteniendo gran participación por su parte llegando a incumplir gran parte de los acuerdos. A pesar de ello, se le amplía plazo hasta la posibilidad de ingresos, tramitándole el técnico por vía urgente en Febrero el salario social, entregando informes a Bienestar Social.*

*El día 19 de Febrero al pedirle a la madre un documento del SAE donde justifique que no está cobrando prestación alguna para adjuntarlo a la solicitud del salario, comprobamos que está percibiendo la RAI, este mes ha cobrado la primera cuota. Es a partir de este hecho cuando se le informa que se planteará su caso en Comisión Mixta para valorar fecha de salida al tener ya ingresos económicos.*

*El día 20 se reúne la Comisión mixta y valora darle ampliación hasta el día 27 de febrero.*

*El día 21 observamos en el registro que la madre y sus hijos han abandonado el Centro el día anterior por la tarde, es decir el día 20, y todo ello sin dar la posibilidad de comunicarle lo hablado en la reunión de la Comisión Mixta.*

*Podemos afirmar que la familia no fue expulsada al abandonar voluntariamente nuestro Centro antes de la fecha de salida prevista por la Comisión Mixta y no dice la verdad en lo que respecta al cobro de la RAI, ella misma nos dijo que había cobrado ya en el mes de Febrero”.*

En este caso, es probable que la anunciada salida del albergue le hizo decidir su abandono unos días antes, una vez que hubiera encontrado acomodo en algún lugar. Dada las peculiaridades de la familia y que no tuvimos ningún contacto posterior con la interesada procedimos al cierre de la queja.

Otra queja en la que se ponía de manifiesto las dificultades que viven la mujeres solas con hijos a su cargo y con ingresos reducidos correspondientes a una pensión no contributiva y la ayuda familiar con las que difícilmente pueden subsistir, fue recogida en la **queja 13/3181**. En ésta nos decía una señora de Puerto Real (Cádiz) que era una discapacitada física con una minusvalía del 71%, que tenía dos hijos de 14 y 12 años, y sus ingresos se reducían una pensión de 547 euros con la que no llegaba a final de mes. No recibía la pensión compensatoria del marido desde hacía muchos años, ya que la falta de movilidad le impedía realizar las gestiones necesarias ante los juzgados.

Por otro lado, nos refería que desde los Servicios Sociales le venían prestando una ayuda de 150 € mensuales para hacer frente al sostenimiento de la familia. Sin embargo, hacía unos días le llamaron para indicarle que no podrían ayudarle más, debido a que debían atender a muchas familias que en esos momentos lo estaban pasando muy mal.

No obstante, había solicitado una entrevista a la Concejal del Área de Bienestar Social del Ayuntamiento, encontrándose a la espera de trasladarle su problema.

Nos dirigimos al Ayuntamiento de Puerto Real solicitándole información de la situación.

En el informe recibido se nos vino a decir lo siguiente:

*"Cuenta con unos ingresos fijos correspondientes a su minusvalía, de ahí que desde los servicios sociales se le hayan concedido numerosas ayudas económicas.*

*Debido a sus ingresos y circunstancias personales se decide concederle una ayuda económica de 150 € mensuales, y es cierto que revisado su expediente, se estima que dicha ayuda se concederá en meses alternos y no de continuo tal y como en un primer momento se estableció, motivado entre algunos motivos, porque el fin de dicha ayuda era para el pago de suministros básicos (luz y agua), y estos recibos se reciben en meses alternos, al ser bimensuales".*

Un ejemplo de este tipo de quejas lo encontramos en la **queja 13/1936**, en la que una madre con dos hijos de 7 y 8 años, de una localidad de Sevilla nos decía llevar nueve meses esperando el salario social, siendo su situación insostenible ya que no tenía ingreso alguno.

Tramitamos la queja ante la Delegación Territorial de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, que nos comunicó que el salario social se encontraba en trámites de Resolución ya que había sido valorada y aprobada una subvención de 3.329,70 €, no obstante nos reconocía que aun se encontraba en trámite el pago y pendiente de recibir los créditos necesarios desde la Consejería de Hacienda y Administración Pública.

Esta situación de retraso anormal en la tramitación y resolución del salario social ha sido una constante durante el año 2013 -pese a haberse reducido normativamente su plazo de tramitación de 3 a 2 meses- y ha tenido consecuencias dramáticas para muchas familias que precisan de la percepción del mismo para su supervivencia económica.

Situación parecida la encontramos en la **queja 13/3840**, en la que una madre nos decía que se encontraba en tan mala situación económica que prácticamente no tenía nada que darle de comer a su hijos. Señalando que vivían en unas condiciones pésimas en una vivienda cedida por el Ayuntamiento cerca del cementerio. Vivienda que no contaba con los requisitos mínimos de habitabilidad al estar llena de bichos y ratas.

Nos decía que había acudido al Ayuntamiento pero no recibían la ayuda que precisaban y además el Salario Social que habían solicitado se retrasaba.

A la vista de esta situación, le indicamos que debía remitirnos copia de la solicitud presentada para el salario social, así como nos indicase si había solicitado una vivienda al Ayuntamiento inscribiéndose en el Registro Público de Demandantes de Viviendas Protegidas.

Recibida la respuesta de la interesada, sólo pudimos dirigimos al Ayuntamiento para obtener información de esta familia, ya que con respecto al Salario Social no nos envió la documentación solicitada, que nos hubiera permitido dirigirnos a la Delegación Territorial de la Consejería de Igualdad, Salud y Política Social.

La información recibida desde el Ayuntamiento nos permitió conocer que se le estaban ofreciendo los recursos y los medios disponibles para paliar su situación que venía arrastrándose desde hacía ya bastantes años. Asimismo, en relación a la vivienda se nos comunicó lo siguiente:

*“Hacía varios años que tuvo una vivienda adjudicada en el municipio, pero se vio obligada a abandonarla.*

*El alojamiento municipal referido estaba destinado a situaciones de emergencia social, habiendo sido anteriormente la casa del guarda del cementerio y la cual es independiente del resto del recinto. Consta de cocina, dormitorio, estar y baño, Se le amuebla entera y se le facilita menaje de cocina, así como ropa de cama y toalla, ya que no disponían de nada. Se le cede gratuitamente sin tener que abonar alquiler, ni gastos de luz y agua.*

*Se le exigía un compromiso de cuidar y conservar la vivienda en las mismas condiciones que se les entrega, cuidar el entorno (esto es, no arrojar basuras, ni escombros, colillas, papeles, etc.), hacer un uso adecuado de consumo de luz y agua, continuar con búsqueda de vivienda y comunicar cualquier novedad a los Servicios Sociales Comunitarios;”*

Asimismo, nos indicaba el Ayuntamiento que le había facilitado ayudas familiares puntuales y la tramitación del Salario Social, que estaba cobrando en ese momento y seguiría cobrando hasta Diciembre del año en curso.

Con esta información, y considerando correcta la actuación municipal, dimos por concluida nuestra intervención.

Dramático era el llamamiento que nos hacía en la **queja 13/6087** una señora de Sevilla, en situación de desempleo y con un hijo de 21 meses. Nos contaba que había estado viviendo sola con su hijo en un piso de su suegra hasta que tuvo que abandonarlo al no poder la misma seguir pagando la hipoteca y verse desahuciada sin que el banco aceptase su permanencia en la vivienda con un alquiler social.

Posteriormente había sido recogida por unos amigos en su vivienda, pero éstos no podían tenerla más tiempo consigo y se veía abocada a vivir en la calle con su hijo. Según nos exponía había acudido a los Servicios Sociales solicitando ayuda para una vivienda, pero hasta la fecha no había encontrado respuesta a su demanda por lo que interesaba nuestra mediación.

En este caso, nos hemos dirigido al Ayuntamiento de Sevilla solicitando información respecto a esta familia e interesando del mismo algún tipo de respuesta a la dramática situación expuesta por esta mujer. A la fecha de redacción de este Informe aun no hemos obtenido la información requerida.

Otra situación muy dura es la que nos reflejaba en la **queja 13/4885** una mujer con cinco hijos, y sola. Las edades de los hijos estaban comprendidas entre los 6 y los 26 años, y cuatro de ellos eran celíacos, encontrándose sin posibilidad de darles una alimentación adecuada a su enfermedad por su falta de medios. Además, llevaba meses sin pagar la luz y el agua, y añadía que ese día, en el que presentaba el escrito, no tenía ni siquiera para el pan. Según explicaba, había acudido a la bolsa de empleo del Ayuntamiento, pero sin resultado alguno.

Trasladamos el caso al Ayuntamiento solicitándole información y pidiendo que se atendiese, en la medida de lo posible, esta dramática situación.

Una de las situaciones que hemos visto reflejada con más frecuencia en las quejas remitidas por mujeres solas con hijos e hijas a cargo es la falta de atención por parte

de los padres a la pensión compensatoria, lo que deja a la mujer e hijos en situación de absoluto abandono.

Tal es el caso del relato contenido en la **queja 13/6394**, en la que una señora de Puerto Real nos decía que era *“una mujer soltera con dos hijos de los que el padre no se hace cargo de ellos desde hace años, ni les ha pasado la manutención. Le estoy tramitando ahora la denuncia, y tengo una hipoteca de 329 euros, más los gastos de agua luz y comunidad.*

*En verano del 2012 solicite el Salario Social, pero al cobrar la RAI por malos tratos del padre de mis hijos, solo se me concedió la ayuda familiar. Desde Septiembre solo cobro 97 euros por seis meses, por lo que acudía a los Servicios Sociales solicitando se me revisara mi situación un empleo pero me dijeron que ellos no podían hacer nada.*

*Como comprenderá esta situación es insoportable para mi y mis hijos”.*

Nos dirigimos al Ayuntamiento para corroborar esta información y conocer la atención que se le estaba prestando por parte de los servicios sociales.

Como vemos en estos casos y en otros llegados a la Institución, como consecuencia de la crisis económica se está produciendo una feminización de la pobreza. Podemos decir que la crisis tiene efectos distintos para hombres y mujeres ya que ellas acceden menos a los subsidios y tienen mayores dificultades para encontrar empleo, sobre todo cuando deben afrontar solas las cargas familiares.

Para concluir, hay un asunto que nos parece relevante por la especial incidencia que tiene sobre las mujeres y es el que se plantea en relación al Programa de Solidaridad de los Andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad.

Se da la circunstancia de que las mujeres separadas que cuentan con derecho a percibir pensión alimenticia de sus exparejas, si dicha pensión supera los umbrales establecidos en la norma que regula esta prestación, no pueden ser beneficiarias del salario social. Ocurre que muchas mujeres no perciben tal pensión de sus exmaridos, sea por encontrarse estos imposibilitados económicamente para hacer frente a tal gasto o por mera voluntad incumplidora. El problema es que en estos casos la mujer queda económicamente desamparada ya que se le niega la posibilidad de percibir el salario social hasta tanto no exista un pronunciamiento judicial que implique la anulación o la minoración de la pensión acordada.

Dado que estos procedimientos judiciales de reclamación de la pensión impagada pueden llegar a tardar varios años, las mujeres y sus hijos mientras dura el proceso quedan en una auténtica situación de desamparo económico, sobreviviendo de las ayudas puntuales que pueden obtener de sus familiares, de los servicios sociales o de las entidades del tercer sector de acción social.

Creemos que debería arbitrarse algún procedimiento que haga posible que estas mujeres puedan acceder al salario social desde el momento en que acrediten haber interpuesto denuncia por impago de sus pensiones alimenticias y asumiendo el compromiso de informar a la Administración de cualquier cambio que se produzca en dicha situación de impago, así como de la resolución judicial que finalmente se dicte.

## 2. 10. 2. Dependencia.

Entre las numerosas quejas que esta Institución ha recibido en materia de dependencia, únicamente dos de ellas han mostrado como telón de fondo familiar alguna situación de las incardinables entre la violencia de género:

Concretamente, en la **queja 13/3785**, la hija de una señora dependiente que padece alzheimer, nos expuso el problema de su madre tras haber retornado al domicilio familiar, en compañía de su marido, desde la residencia en la que hasta ese momento se encontraba. Queja que presenta interés por mostrar el problema de una persona a la que sobreviene una situación de desvalimiento (alzheimer), cuanto existen indicios de que pudiera estar siendo objeto de un trato inadecuado, (si no violento), en el seno de su domicilio familiar; planteando la cuestión de qué recursos ágiles pueden emplearse, cuando el marido aún sigue siendo, a todos los efectos, el representante legal y guardador de hecho de la afectada y por tanto, el que tiene el poder de decisión sobre la misma.

En la queja referida, la compareciente, hija de la afectada, mostraba su preocupación por el hecho de que su madre, desvalida por el alzheimer, no fuera debidamente atendida por su padre, temiendo que la tuviera en situación de abandono.

La interesada explicaba que su madre había obtenido plaza en una Residencia de Mayores, por la vía de urgencia, al haber recibido amenazas de muerte de su marido, encontrándose desvalida por el alzheimer que padecía y teniendo en curso el procedimiento judicial de incapacitación.

Puesto que el marido de la dependiente pertenecía a MUFACE, esta entidad costeaba parte de la plaza de la misma, si bien, al suprimir esta ayuda, el padre de la compareciente había decidido el regreso de su mujer al domicilio familiar, sacándola de la Residencia. Decisión que había preocupado a la hija, al temer por la integridad física de la madre y por la inadecuada atención de sus necesidades por parte del marido (alimentación, tratamiento médico, etc.), interesando nuestra intervención para agilizar la adjudicación de una plaza concertada residencial a la dependiente.

Solicitado informe a la Delegación Territorial en Sevilla de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, así como al Ayuntamiento de Sevilla, la primera manifestó que la afectada tuvo reconocida plaza residencial concertada, accediendo a ella el 29 de marzo de 2012, con una aportación en el coste del servicio del 75% de sus ingresos líquidos. No obstante, fue retirada de la misma el 30 de abril de 2013 por su marido, que es el legitimado para promover el reconocimiento de nuevo recurso como su guardador de hecho y representante legal.

Por su parte, los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Sevilla, añadieron que en Noviembre de 2013, quedó concluso para sentencia el procedimiento de incapacitación judicial de la afectada. Por todo lo cual, hubimos de archivar la queja, entretanto se determinaba dicha incapacitación y se designaba a la persona que haya de asumir la tutela o curatela de la dependiente.

En segundo lugar, entre las quejas de violencia de género, también encontramos el caso inverso (**queja 13/143**), cual es el de una señora, que había sido víctima de la misma y cuyo marido se encontraba en una Residencia de Mayores, afectado por alzheimer, que, a pesar de todo, se vio en la necesidad de retornarlo a su domicilio, al carecer de recursos para asumir el coste de la plaza.

La compareciente exponía que su marido, que padecía alzheimer, era violento con ella, de tal modo que su agresividad determinó que se acordara una medida de alejamiento judicial y que lo ingresara en una Residencia en plaza privada.

La falta de recursos económicos motivó, sin embargo, que la interesada hubiera de pedir que se dejara sin efecto el alejamiento, para poder permitir que su marido retornara al domicilio familiar, con el consiguiente riesgo, no solo para ella, sino para un hijo conviviente, de 47 años y un 39% de discapacidad, sin trabajo ni prestación alguna.

En el caso en cuestión, en los informes recibidos se remitía la respuesta viable a los recursos de la dependencia, como caso de situación de emergencia o urgencia social (no de exclusión social), si bien, la solicitud de la interesada databa de agosto de 2012, sin haber obtenido respuesta, falleciendo de hecho el dependiente el 8 de octubre de 2013, sin que siquiera se hubiera realizado su valoración.

Por lo demás, hemos de destacar la peculiaridad de la enorme incidencia en las mujeres de todas las cuestiones que comporta el Sistema para la Dependencia, en un doble sentido, a saber:

Por una parte, desde un punto de vista de vertebración social, la población femenina constituye, casi en su totalidad, el grupo que -aunque sin obligación legal, pero impelido por concienciación cultural, tradición o condición de género-, ha venido adoptando hasta la fecha el rol de asumir el cuidado de otro u otros miembros del grupo familiar en situación de dependencia, aún a costa de limitar con ello su vida laboral y personal.

De este modo, a pesar de que sean loables y beneficiosos los esfuerzos institucionales por equiparar en obligaciones y derechos a mujeres y a hombres, es lo cierto que, en determinados ámbitos, la igualdad no puede operar más que como una garantía abstracta, que, irremediablemente, va a ser ignorada o voluntariamente renunciada por la mayor parte de sus destinatarias, condicionadas por deberes familiares que, en conciencia, no van a postergar.

En este contexto, durante el año 2013, el parón del Sistema de la Dependencia, producto de los recortes presupuestarios a causa de la crisis económica, ha generado situaciones críticas para muchas familias con un miembro afectado por la dependencia.

Pero ni siquiera aquellas familias que han tenido la fortuna de estar ya dentro del sistema, al haberse reconocido su situación de dependencia y aprobada la oportuna prestación antes de llegarse a esta situación, han escapado a las consecuencias de los recortes normativos impuesto a la dependencia. Así, el convenio especial con la Seguridad Social para cuidadores no profesionales, cuyo coste de cotización asumía la Administración, y que beneficiaba especialmente a las mujeres que estaban asumiendo el cuidado de sus familiares, fue derogado a partir de la segunda mitad de 2012, haciendo perder a la prestación económica en cuestión uno de sus alicientes, ya que retribuía el sacrificio de la mujer que decidía dedicarse a los *"cuidados en el entorno familiar"*.

Por su parte, tratándose de la señalada prestación económica ya reconocida, numerosas mujeres nos plantearon el problema del impago de los vencimientos anuales, desde 2012, de los atrasos devengados por su reconocimiento con efectos retroactivos (posibilidad ésta en estos momentos exótica, al haber desaparecido), y, con ello, las dificultades que tenían para asumir el coste de las atenciones especiales del dependiente, que, en ocasiones, ya habían comprometido, al no esperar que se produjera el incumplimiento (adaptaciones de vivienda, terapias y tratamientos, etc.). En este punto

concreto, afortunadamente, la voluntad y persistencia de los afectados -a la que hemos tratado de sumarnos con gestiones y propuestas desde la Defensoría- ha permitido que la Administración comience a dar una respuesta positiva, al menos por lo que se refiere al pago de las deudas correspondientes al vencimiento de 2012.

Más difícil ha sido la coyuntura de las mujeres a cargo de hijos dependientes menores de edad o discapacitados, cuando el recurso idóneo propuesto ha sido el de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, al haber estado paralizada la aprobación de nuevas prestaciones económicas en todo el año 2013.

Por otra parte, como decíamos al comienzo, el Sistema para la Dependencia y sus deficiencias también incide en las mujeres en el aspecto laboral, ya que son ellas quienes integran el grueso de quienes desempeñan la labor profesional de auxiliares del Servicio de Ayuda a Domicilio o de auxiliares de Servicios de Atención Residencial y Unidades de Estancia Diurna.

El hecho de que los trabajadores de este sector sean mayoritariamente mujeres y la circunstancia de que desde hace más de un año se trate de un sector afectado por los impagos de nóminas y por los recortes en la demanda de servicios (plazas vacantes en Centros de todo tipo, demora en las transferencias interadministrativas destinadas a la liquidación del Servicio de Ayuda a Domicilio, etc.), han creado una difícil situación para estas empleadas que, en ocasiones, no lo son siquiera por cuenta ajena, sino que han asumido la iniciativa de unirse para emprender la explotación de la actividad por cuenta propia, con autonomía empresarial. Siendo destacable cómo han permanecido desempeñando su trabajo con dedicación, aún cuando no estén percibiendo sus salarios desde hace meses.

## **2. 11. Violencia de Género.**

### **2. 11. 1. Ayudas Sociales y Económicas a las Víctimas.**

La difícil situación económica que atraviesan muchas familias andaluzas y el elevadísimo índice de desempleo registrado en nuestra región han provocado que en no pocas ocasiones las ayudas concedidas por las Administraciones Públicas constituyan la única fuente de ingresos de muchas personas.

Tal situación se ve enormemente agravada cuando son las propias Administraciones Públicas las que padecen dificultades de acceso al crédito, y es que ello ha provocado importantes recortes presupuestarios que son enmascarados a través de medidas de endurecimiento de las condiciones de acceso a las ayudas.

Un ejemplo de lo que señalamos se da respecto de la Renta Activa de Inserción. Se trata de una ayuda extraordinaria configurada para colectivos con especiales dificultades para integrarse en el mercado laboral: parados de larga duración mayores de 45 años, discapacitados, víctimas de violencia de género o doméstica y emigrantes retornados.

Pues bien, en relación con este particular hemos tenido ocasión de conocer el caso planteado en la **queja 13/6155**, promovida por una vecina de la capital sevillana que señalaba que para solicitar la ayuda citada se le requería la aportación de un informe que describiese que era víctima de violencia de género si bien, desde el Punto de Información de la Mujer al que llevaba meses acudiendo no se le elaboraba tal informe bajo el argumento de que no reunía los requisitos que marcaba el ordenamiento jurídico.



En este sentido, parece ser que desde tal Punto de Información a la Mujer se le estaba animando a que denunciase los hechos que alegaba para, a partir de ahí, poder elaborar el informe, si bien la interesada consideraba que tal denuncia no resultaba preceptiva.

Al objeto de conocer en profundidad las circunstancias que estaban acaeciendo, se acordó admitir a trámite la queja e interesar la evacuación de informe al Ayuntamiento de Sevilla que, en respuesta a nuestra solicitud, aportó un informe en el que se fundamentaba la procedencia de su actuación en lo dispuesto, entre otros, en las letras a) y b) del apartado primero del artículo 30 de la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de Medidas de Prevención y Protección Integral contra la Violencia de Género.

Tal precepto señala lo siguiente, respecto de la acreditación de la violencia de género:

«1. En los supuestos en que se exija la acreditación de la situación de violencia de género para el reconocimiento de los derechos regulados en la presente Ley y de aquellos que se deriven de su desarrollo reglamentario, esta acreditación se realizará, según lo establecido para cada caso, a través de los siguientes medios:

a) Resoluciones judiciales por violencia de género: documento acreditativo de la orden de protección, medidas cautelares, o sentencia condenatoria por violencia de género, cuando las medidas que establezca se hallen vigentes.

b) Excepcionalmente, y hasta tanto se dicte resolución judicial en el sentido indicado en el apartado 1, letra a), del presente artículo, podrá utilizarse como documento acreditativo alguno de los siguientes:

- Informe del Ministerio Fiscal de cuyo contenido se desprenda que existen indicios de que la demandante es víctima de la violencia de género.

- Certificado acreditativo de atención especializada, por un organismo público competente en materia de violencia de género».

En este sentido, y en base a tal disposición, el Consistorio concluía que la interesada no reunía los requisitos señalados en la Ley para ser considerada víctima de violencia de género, por lo que no se había podido atender la solicitud de expedición del certificado demandado para poder solicitar la Renta Activa de Inserción.

No obstante, valoramos muy positivamente que desde el propio Punto de Información a la Mujer se le estuviese prestando asistencia para que pudiese acceder a distintos recursos socio-laborales.

En la **queja 13/99**, la interesada manifestaba que se casó con tan solo quince años, habiendo sido maltratada por su marido durante los 35 años que duró su matrimonio. Contaba que su marido la abandonó por otra mujer, viéndose obligada a firmar el divorcio, decía, bajo amenazas, y que tras el mismo no había recibido pensión alguna por parte de su marido, careciendo de cualquier tipo de ingresos y que no recibía ayuda de nadie.

Aclaraba la interesada, que lo único que pedía era el asesoramiento legal necesario en cuanto a los derechos que le asistían tras su divorcio.

Asimismo, y considerando que en el municipio de El Ejido, existía oferta de trabajo en el campo, para las mujeres, solicitaba que se le ofreciera un puesto de trabajo que le permitiera poder vivir.

Continúa explicando que por indicación de esta Institución, el pasado mes de enero se personó en los Servicios Sociales Comunitarios del Ayuntamiento, donde expuso su problema, donde le requirieron determinada documentación. Manifestaba al respecto, que tras presentar la documentación requerida, se le informó "*que se le iba a asignar un abogado de oficio*", sin embargo, añadía que hasta la fecha no había tenido más noticias de dicho Servicio. Tampoco se le había comunicado nada sobre la posibilidad de acceder a un empleo, aunque al parecer, se le prometió ayuda.

Una vez recibido el informe solicitado al Ayuntamiento del Ejido, en el que en resumen se nos decía que la interesada había recibido el tratamiento habitual y que, en su caso, el protocolo fue activado de oficio; que se le solicitó y tramitó expediente de Asistencia Jurídica Gratuita, correspondiendo al Ilustre Colegio de Abogados de Almería la designación del mismo; que el programa UNEM, Unidad de empleo para mujeres, realiza formación, orientación y apoyo a la búsqueda activa de empleo, pero no asegura las contrataciones, y que le fue ofertado asesoramiento psicológico para mujeres víctimas de violencia de género, pero que abandonó la intervención y el tratamiento que se le ofreció de manera gratuita a la segunda sesión, sin comunicación por su parte, le dimos traslado del mismo a la interesada para oír alegaciones, las cuales no llegó a formular en ningún momento, por lo que dimos por concluida nuestra intervención al considerar que ya no necesitaba nuestra ayuda.

## 2. 11. 2. Protección legal y jurídica a las víctimas.

Como venimos efectuando desde hace ya varios años, esta Defensoría ha abierto queja de oficio cada vez que hemos tenido conocimiento de la muerte de una mujer a causa de la violencia de género y ello como Institución encargada de la defensa de los derechos fundamentales, entre otros de los consagrados en los artículos 10 y 15 de la Constitución Española, especialmente en el caso que nos ocupa, cuando la presunta violación de los mismos afectan a las mujeres y teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 16 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, según el cual las mujeres tienen derecho a una protección integral contra la violencia de género, que incluirá medidas preventivas, medidas asistenciales y ayudas públicas.

Desgraciadamente en este año 2013, Andalucía sigue ocupando el primer puesto en el funesto ranking de los asesinatos de mujeres a manos de sus parejas o exparejas sentimentales, con 11 mujeres muertas del total de 54 acaecidas en este año, frente a las 52 del año 2012, a las que les siguen la Comunidad Valenciana y Madrid con 9 víctimas, Castilla la Mancha y Cataluña con 4, Castilla León y Galicia con 3, Aragón, Baleares, Canarias Y Cantabria con 2 y Asturias, País Vasco y Extremadura con 1.

De las 54 víctimas, el 75,9% eran españolas y el 24,1% eran extranjeras. De las 54 sólo 11 habían denunciado su situación de violencia y una retiró la denuncia; 9 habían solicitado medidas de protección y 8 la obtuvieron y 2 renunciaron a ella.

En cuanto a la edad, la banda de edad en la que se produjeron más muertes fue la de los 31 a 40 años, seguida de los 41 a 50 y de los 21 a los 30. El 56,7% convivía con sus agresores y el 46,3% no convivía. El 57,4% de las mujeres fueron asesinadas estando en una relación de pareja y en el 42,6% se trababa de expareja o en fase de ruptura.

Por lo que se refiere a los agresores, 40 eran de nacionalidad española y 14 extranjera, la mayoría con edades comprendidas entre los 31 y 50 años, 9 consumaron el suicidio después de la agresión y 12 lo intentaron.

Asimismo, quedaron 42 personas menores de 18 años, hijos e hijas, huérfanos a causa de la violencia de género y fallecieron seis menores a manos de sus progenitores en los mismos crímenes por violencia de género, que eran hijos o hijas del agresor.

A la vista de estas frías estadísticas, no nos cansaremos de repetir hasta la saciedad la importancia del mantenimiento y refuerzo de las medidas adoptadas encaminadas a una mayor toma de conciencia de la sociedad para su implicación sin reservas en la lucha contra esta lacra social que lejos de ir disminuyendo va teniendo repuntes como el habido en el año 2013 y en lugar de reducirse parece que el machismo se perpetúa y se ha empezado a manifestar con fuerza en las personas más jóvenes tal como están alertando las personas expertas, avalado todo ello por estadísticas e informes.

Muchos de los aspectos y aristas de la renombrada crisis económica afectan cruelmente a la igualdad y la libertad de las personas, en especial, la de las mujeres que en situación de pobreza y vulnerabilidad están más expuestas a sufrir la violencia machista y es que cuando hay desamparo económico de la víctima se renuncia a denunciar a los maltratadores. Un 97% de mujeres víctimas de violencia de género asegura que la crisis supone un freno para denunciar, por el temor a no encontrar empleo y verse sin recursos para salir adelante, según revela el segundo informe de la Fundación Adecco, basado en una encuesta a 300 mujeres víctimas que han acudido a sus oficinas en busca de trabajo durante el último año.

En vista de ello, los poderes públicos habrían de plantearse la necesidad de un mayor amparo económico a las mujeres víctimas de violencia de género, ya que si tuviesen la seguridad de que no van a estar solas, de que se va percibir unos ingresos dignos para mantener a sus hijos y pagar la hipoteca o un alquiler y si supiese que se puede cambiar rápidamente de casa y que va a estar protegida, quizá no retirarían la denuncia. Pero podemos afirmar que el amparo económico hoy por hoy es muy débil.

Todo ello estamos seguros puede explicar que el número de denuncias por violencia de género, haya descendido respecto a 2012, aún cuando todavía no se tienen los datos totales oficiales.

De las investigaciones de oficio llevadas a cabo por esta Defensoría con ocasión de la muerte de mujeres a causa de violencia de género en Andalucía, en la mayoría de los casos las víctimas no habían interpuesto denuncia previa, ni los organismos públicos con competencia en la materia, especialmente los más cercanos a la ciudadanía, como son los Servicios Sociales Comunitarios y Centros Municipales de Información a la Mujer tenían noticias de que pudiera haber una posible situación de maltrato, aunque en algún caso la víctima sí había acudido a solicitar otro tipo de ayudas o bien información sobre los trámites de separación o divorcio. En otros, tras interponer la correspondientes denuncias, éstas fueron archivadas en vía judicial.

Tal es el caso de la **queja 13/1979** incoada de oficio al haber tenido conocimiento de noticias publicadas en diversos medios de comunicación, de la muerte de una mujer de 46 años, en el municipio sevillano de Écija, que fue degollada con un hacha, presuntamente a manos de su marido. La pareja tenía tres hijos y dos nietos.

Según las crónicas periodísticas, había disparidad de datos respecto a si la fallecida había denunciado a su marido por malos tratos, apareciendo en alguno de los medios que sí lo hizo en el año 2005, pero que posteriormente retiró la denuncia, llegando incluso a recibir atención en el Centro de la Mujer durante un tiempo; mientras que en otros, se relataba que lo denunció en el año 2007, y que esta denuncia no prosperó, siendo archivada en vía judicial.

De la información recibida se desprende que la mujer fallecida había acudido por primera vez al Centro Municipal de Información a la Mujer, el 30 de mayo del 2000, derivada por los Servicios Sociales, solicitando información y asesoramiento sobre empleo y recursos. Se la derivó al servicio de empleo OPEM, donde se le realizó seguimiento para orientación laboral y formación.

En el 2004, acudió de nuevo al centro Municipal de Información a la Mujer, esta vez al Departamento Jurídico para asesorarse sobre procedimiento de Divorcio, llegando a interponer demanda que se archivó.

En el 2007, vuelve a acudir a la Asesoría Jurídica del Centro Municipal de Información a la Mujer y presentó denuncia por amenazas e insultos contra su marido, solicitando también orden de protección, gestionándosele vía de urgencia la solicitud de Justicia Gratuita del Turno Especial de Violencia de Género. En comunicación con el Juzgado y la Policía Nacional el 24 de abril 2007, se informó del archivo de las actuaciones, aunque desconocemos si la denuncia fue finalmente retirada o archivada.

En la **queja 13/3023**, los hechos investigados fueron el hallazgo por la Policía, a mediados del mes de Abril, de los cuerpos sin vida de un hombre de 77 años y de su mujer de 73, en su domicilio de Peal de Becerro (Jaén) que parecían ser un presunto caso de violencia de género, por cuanto que el cuerpo de la mujer presentaba signos de violencia mientras que el hombre apareció ahorcado con un cinturón.

En este caso, no constaba en las dependencias de la Policía Local denuncia alguna de malos tratos; y en el Centro de Servicios Sociales Comunitarios de Peal de Becerro, solo había registrada una intervención social, relacionada con la tramitación de solicitud de valoración de la Dependencia de un varón, no teniendo conocimiento de la existencia de indicadores de riesgo que pudieran dar lugar a los hechos acaecidos, ni tampoco había sido usuaria de ningún Centro del Instituto Andaluz de la Mujer de Jaén.

La **queja 13/3495**, se incoó por el fallecimiento de una mujer de 51 años, en una barriada de Córdoba tras ser agredida presuntamente por su pareja, un hombre de 51 años, que fue detenido.

La Delegación de Mujer e Igualdad del Ayuntamiento de Córdoba nos informó que no existía expediente abierto en el servicio de Atención individual y que la víctima no había sido usuaria de las actividades de los distintos proyectos del Departamento de Mujer e Igualdad de dicho Ayuntamiento.

En su día se solicitó información a los Servicios Sociales Municipales, y a la Policía Local, confirmándonos ambos servicios que no existía constancia de denuncia, ni intervención alguna con ..... Nos decía la delegada municipal que precisamente el suceso fue el primer día de su mandato como Delegada de Mujer e Igualdad en el Ayuntamiento de Córdoba, e inmediatamente se trasladé al lugar de los hechos, donde pudo constatar la necesidad de la familia de la mujer asesinada de ayuda psicológica, dada la gravedad de los hechos.

*“De manera inmediata, por parte de esta Delegada personalmente se requirió al Colegio Oficial de Psicología de Córdoba para que se personaran en el domicilio de la víctima, y profesionales expertos/as atendieran este caso. Todo los gastos derivados de esta Intervención fueron sufragados por el Ayuntamiento de Córdoba, ya que no existe en nuestra ciudad un Convenio específico para estos casos de urgencia, pues el Instituto Andaluz de la Mujer tiene gabinete psicológico para mujeres víctimas de violencia, pero no para estos casos y con carácter de urgencia.*

*Por otra parte se informa que, en el ámbito de las competencias municipales, y desde la Delegación de Mujer e Igualdad que dirijo, se trabaja desde dos ópticas de intervención contra la violencia de género, que responden a dos estrategias diferentes:*

*• SENSIBILIZAR. En el caso de violencia contra las mujeres, la finalidad de la sensibilización es que este fenómeno no permanezca oculto, que se conozcan y entiendan sus causas y que cada individuo tome un papel activo de manera personal o colectiva en combatirla. En este marco se incluyen todas las actuaciones que permitan que. las personas se vuelvan "sensibles", es decir, que tomen conciencia del problema. El resultado deseable es que la ciudadanía, cada persona individual, esté correctamente informada, para que, entendiendo la problemática de la violencia hacia las mujeres, pueda tomar una postura crítica ante la realidad y actuar para modificarla, si lo considera oportuno, Desde el Ayuntamiento de Córdoba, las actuaciones más destacadas en esta estrategia de intervención son:*

- Mantenimiento del Convenio con Plataforma Cordobesa contra la Violencia de Género, que mantiene una línea de trabajo continúa en el tiempo y centrada en la reivindicación y la denuncia contra la violencia hacia las mujeres.*
- Celebración Plenos Violencia de Género.*
- Actuaciones de conmemoración 25 de Noviembre y apoyo a la labor de colectivos en sus actuaciones de sensibilización.*

*• PREVENIR. La prevención va más allá que la sensibilización. Actúa sobre las causas y no sobre los efectos. Prevenir significa evitar que ocurra. En la prevención, la línea de actuación pasa necesariamente por la educación y la formación. Se trata de educar para la adquisición de conocimientos, valores, actitudes y competencias que eviten la violencia futura (aquí se incluye el trabajo realizado, en el ámbito de la educación, para la erradicación de prejuicios y roles sexistas, pero también la actuaciones que eviten la reincidencia en los malos tratos y violencia hacia mujeres y niñas, una vez éstos ya se han producido). Desde la prevención, distinguiremos tres niveles:*

- Primaria (el conflicto no ha surgido aún): se trata de evitar la aparición de patrones de vida social, económica y cultural que contribuyan a aumentar el riesgo de violencia. Se trata de evitar la aparición de casos nuevos mediante el control de las causas y los factores de riesgo.*

*\* Campaña de Prevención de Violencia de Género en centros de educación secundaria "Amar de Buen Rollo".*

- *Secundaria (el conflicto está presente). Aquí se trata de detectar lo antes posible los casos ocultos, fomentando la intervención temprana, con la finalidad de evitar las consecuencias más graves y la reincidencia.*
  - \* *Formación a Profesionales (cursos de Formación Municipal Violencia realizados a Servicios Sociales y Policía Local), inclusión temario específico pruebas de acceso.*
  - \* *Empoderamiento de las Mujeres: Escuela Municipal Formación Feminista, Apoyo a Colectivos de Mujeres, Promoción Profesional mujeres en situación de exclusión social y de especial vulnerabilidad (proyecto de capacitación profesional, puntas de cercanía, y proyecto de "Activas en Red" de Espacios Positivos, ya que atienden a mujeres con perfiles de riesgo).*
  - \* *Plan de Mejora de la empleabilidad e integración socio laboral de mujeres.*
  - \* *Programa de atención individual "Espacios Positivos de Igualdad"*
- *Terciaria (arbitrando procesos de protección a la víctima declarada como tal a todos los efectos).*
  - \* *Policía Local.*
  - \* *Colaboración con la Policía Local/ en los cursos de defensa personal a mujeres víctimas.*
  - \* *Atención desde los Centros Municipales de Servicios Sociales Comunitarios, e implantación como recurso del Programa teleasistencia FEMP y Ayuntamiento a través de dichos Servicios Sociales.*
  - \* *Acceso igualitario a recursos por parte de todas las mujeres víctimas: aquí es importante la actuación especial que realiza nuestro Ayuntamiento a mujeres en situación de exclusión social (doble riesgo, por mayor dificultad de acceso a los recursos). Especial relevancia tiene la labor de atención individual y acompañamiento a mujeres víctimas de violencia de género, por parte de las Promotoras de Igualdad del Programa "Espacios Positivos". Cofinanciado por la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de la J.A.*
  - \* *Convenio Colegio Abogados y Líneas de apoyo autonomía personal de mujeres víctimas: programas de apoyo a la vivienda de VIMCORS.*
  - \* *Programas de Apoyo al empleo (Talleres de Empleo, Acciones Experimentales, etc.)”.*

Por su parte, el informe del Instituto Andaluz de la Mujer nos decía que no había constancia de denuncias contra el agresor, ni órdenes de protección solicitadas o concedidas, ni pronunciamientos judiciales relativos a la situación de violencia padecida, ni

datos de atenciones en el Centro Provincial del IAM en Córdoba, ni ingresos en los recursos de acogida.

En cuanto a las actuaciones desarrolladas tras el fallecimiento, se han ofertado a la familia los recursos del IAM, asesorándola de los pasos a seguir y de los recursos a utilizar. Posteriormente un familiar de la hija de la víctima solicitó asesoramiento sobre el tratamiento a la misma, siendo derivada al Centro Provincial del IAM en Córdoba, pero no acudió.

En este caso valoramos muy positivamente la rápida actuación del Ayuntamiento de Córdoba, con la finalidad de ofrecer apoyo psicológico a la familia a fin de ayudarla a atravesar tan duros y dramáticos momentos, recabando la ayuda e intervención del Colegio Oficial de Psicólogos y corriendo con los gastos de esta intervención, ya que el Instituto Andaluz de la Mujer tiene gabinete psicológico para mujeres víctimas de violencia, sus hijos e hijas, pero no para estos casos y con carácter de urgencia.

En el caso de la **queja 13/3707** por la muerte de una mujer de 54 años, en Alcalá la Real (Jaén) en la que de nuevo no constaba orden de alejamiento respecto a la fallecida y tampoco denuncia de malos tratos interpuesta por ésta, ni había sido nunca usuaria de la red de atención a la mujer que el IAM tiene en toda la provincia de Jaén.

La **queja 13/4011**, sirve como ejemplo de lo que decíamos con anterioridad, el fenómeno que se viene instalando con fuerza en nuestra sociedad, de cada vez un mayor aumento de la violencia machista entre las personas jóvenes. En este caso la fallecida fue una mujer de 21 años, con un hijo de meses y muerta a manos, al parecer, de su expareja sentimental.

Según las noticias periodísticas, no había interpuesto solicitud de alejamiento ni denuncia por malos tratos entre ambos; tampoco las había en el Ayuntamiento, aunque vecinos del barrio aseguraban que la víctima dijo que se sentía amenazada, que desde niño fue un chico violento y que iba diciendo que su hijo no tendría otro padre que él y ninguno más, y que si su novia no era para él no sería para nadie.

Desde el Ayuntamiento de Jerez se nos informó que en el programa de Gestión de Usuarios de Servicios Sociales constaban durante el año 2012 varias intervenciones realizadas con la víctima desde Servicios Sociales Comunitarios, relacionadas con la solicitud señora de información y tramitación del Salario Social y de ayuda económica individualizada.

No constaban intervenciones adicionales en cuanto a cuestiones relacionadas con la violencia de género, ni comunicación por su parte a ninguno de los servicios de la Delegación de encontrarse inmersa en una situación de violencia por parte de su ex pareja.

La mayor parte de la información de la que disponía y que a continuación se detallaba había sido recabada, por tanto, tras ocurrir el hecho. Así:

*“El 12-06-2013, el mismo día en que se produce la muerte violenta de D<sup>a</sup>..... la Psicóloga del CAM -acompañada por la Directora del Área de Bienestar Social, Igualdad y Salud del Ayuntamiento y la Coordinadora del Protocolo de Violencia de género de dicha Área- acudió al domicilio de la víctima (quien convivía con sus progenitores), a fin de realizar acompañamiento y apoyo psicológico a la familia más directa: progenitores de la víctima, tíos, tías, etc.*

*Se realiza atención básicamente paliativa, sobre todo con la madre dado el estado de semi-shock en el que se encontraba. La señora ya había sido medicada con ansiolíticos por parte de emergencias sanitarias.*

*El 13-06-2013 la Psicóloga del CAM, los progenitores y otros familiares directos de la víctima son trasladados por un vehículo oficial del Ayuntamiento al instituto Anatómico Forense de Cádiz, por ser deseo de los familiares permanecer en el mismo mientras se practicaba la autopsia de la víctima. Durante dicho acompañamiento, por parte de la Psicóloga del CAM se continúa realizando labor paliativa y de contención, sobre todo con los progenitores de la víctima y, especialmente, con la madre por su delicado estado emocional y en actitud de shock y a la vez de negación del terrible hecho sucedido.*

*La Psicóloga del CAM permanece en el lugar facilitando a los progenitores de la víctima los teléfonos de contacto del CAM para cualquier información o recurso que pudieran precisar. Asimismo se les informa que se mantendrá contacto con ellos desde el servicio.*

*El 15-06-2013, por parte de la asesora jurídica del CAM se contacta con la titular del Juzgado de Violencia sobre la Mujer que realiza la instrucción del caso y se informa a la Jueza de la existencia de un menor de 10 meses de edad, hijo de la víctima y del presunto asesino y se le plantea la posibilidad de, una vez informados y asesorados los progenitores de la víctima por la asesora jurídica y si éstos lo desean, solicitar medida cautelar acerca del otorgamiento provisional de la custodia del menor a los mismos.*

*El objetivo es prevenir posibles conflictos que resultan probables, dada la permanencia del padre del menor en prisión provisional y, sobre todo, dada la cercanía (a escasos metros) de los domicilios de las familias de agresor y víctima.*

*Asimismo, la asesora jurídica contacta con el Il. Colegial de Abogados de Jerez, advirtiéndoles de la posibilidad de que los progenitores necesiten designación urgente de Letrado/a de oficio si, una vez asesorados, deciden personarse como acusación particular.*

*Se mantiene entrevista con el padre de la víctima, en la que se presta asesoramiento jurídico acerca del procedimiento penal abierto por la muerte violenta de su hija y sus derechos como progenitores de la víctima a personarse como acusación particular, significado, ventajas y consecuencias de dicha personación. Asimismo, se le asesora acerca la posibilidad de solicitar medida cautelar acerca del otorgamiento provisional de la custodia del menor a él y a su esposa y de, posteriormente, iniciar procedimiento civil si -como es el caso- desean solicitar la custodia de su nieto ..... como medida definitiva.*

*Se asigna a los padres letrado del turno de oficio para el ejercicio de las acciones judiciales correspondientes y desde el servicio de atención psicológica del Centro asesor de la Mujer de la Delegación se permanece en contacto con los progenitores. A la fecha de la emisión del informe municipal, el Juzgado se encontraba pendiente de resolver la petición de medida cautelar acerca del otorgamiento a los progenitores de la víctima de la custodia provisional del menor, hijo de aquella y del imputado, aunque el menor permanecía en*



*compañía de los abuelos maternos, con quienes convivía -junto a su madre- desde su nacimiento”.*

También en esta queja valoramos muy positivamente las actuaciones llevadas a cabo por el Ayuntamiento de Jerez, de apoyo psicológico a los familiares y el asesoramiento y acompañamiento permanente que se ha prestado a los progenitores de la víctima.

En esta ocasión la mujer asesinada residía en Granada, dando lugar estos hechos a la incoación de la **queja 13/4510**, también presuntamente a manos de su expareja, Al parecer, víctima y agresor habían quedado en el domicilio, en el que todavía vivía el detenido, para arreglar algunos asuntos pendientes. Nuevamente no existían antecedentes de denuncia de la víctima, por malos tratos o amenazas de violencia de género. El Centro de la Mujer de Granada elaboró informe para solicitar la personación de la Junta de Andalucía en el caso.

Desgraciadamente en esta **queja 13/5473**, aparte de la mujer, también fue asesinado su hijo de 5 años, víctima directa también de la violencia de género, en la barriada de la Luz de Málaga capital, presuntamente a manos de su pareja sentimental. El Ayuntamiento informó que no constaban denuncias previas por malos tratos.

Con posterioridad se produjo otro asesinato de una mujer en Málaga que dio lugar a la incoación de oficio de la **queja 13/6203**, al parecer acuchillada por su marido que parece ser que posteriormente se suicidó.

Según la crónica periodística, la pareja estaba divorciada desde hacía casi un año, aún cuando seguían conviviendo en la misma vivienda, sin que la víctima hubiera interpuesto denuncia alguna con anterioridad por violencia de género.

Estamos a la espera de recibir la información solicitada tanto al Ayuntamiento de Málaga como al instituto Andaluz de la Mujer.

Finalmente, la **queja 13/6222** la abrimos al haber tenido conocimiento a través de los medios de comunicación de que un hombre de 51 años había sido detenido como autor de un delito de violencia de género, tras entregarse ante la Policía Nacional y confesar la muerte de una mujer de 36 años en el municipio malagueño de Torremolinos.

En la actualidad, estamos a la espera de recibir la información solicitada tanto al ayuntamiento de Málaga como al instituto Andaluz de la Mujer.

### 2. 11. 3. Derecho a la identidad de género.

En la **queja 13/6127** la interesada, como Presidenta y en representación de la Asociación de Transexuales de Andalucía, comparecía ante la Defensoría para presentar el proyecto de Ley Integral de Transexualidad, un documento de adhesiones del tejido asociativo a este proyecto de ley y un comunicado de prensa donde en su día anunciaban ponerse en huelga de hambre indefinida, por el incumplimiento de los plazos del registro de este proyecto de ley en el parlamento de Andalucía para su tramitación parlamentaria, concretando sus pretensiones en lo siguiente:

*“- Se registre este Proyecto de Ley para su tramitación parlamentaria en el segundo periodo de sesiones, a partir del 20 de Diciembre, como proyecto de ley del Gobierno Andaluz.*

*- Se mantenga el texto consensuado por los colectivos de personas transexuales”.*

Solicitada entrevista de este colectivo con la Defensoría, para hacerle llegar sus pretensiones, hemos tenido conocimiento de que la propuesta de la Ley de No discriminación por motivos de identidad de género y reconocimiento de los derechos de las personas transexuales, fue finalmente aceptada sin condiciones por el Gobierno de la Junta de Andalucía y presentada para su trámite parlamentario.

**SECCIÓN TERCERA:**  
**LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MENORES**



## SECCIÓN TERCERA: DE LAS PERSONAS MENORES

### 1. Introducción.

Siguiendo la práctica de años anteriores, esta Sección del Informe se dedica a agrupar de modo resumido las quejas y reclamaciones tramitadas por el Área de Menores y Educación de esta Institución, relacionadas, fundamentalmente, con la actividad del Ente Público de Protección de Menores, así como de la Consejería de Justicia y Administración Pública, encargada de la ejecución de las medidas acordadas por los Juzgados de Menores.

La exposición que se realiza lo es a modo de resumen al quedar pendiente el desglose más pormenorizado y detallado de las quejas así como de otras actuaciones relativas a menores en el Informe Anual correspondiente a 2013 que esta Institución ha de presentar ante el Parlamento de Andalucía exponiendo el resultado de su gestión en su calidad de Defensor del Menor de Andalucía.

Así las cosas, y para evitar duplicidad en la exposición, realizamos un recorrido general por diferentes bloques temáticos en que hemos agrupado las quejas tramitadas a lo largo del año, centrándonos con carácter preferente en aquellas Recomendaciones y Sugerencias especialmente significativas.

Por otro lado, respecto a la colaboración de las Administraciones interpeladas, hemos de resaltar la continuidad de la tendencia iniciada hace varios años en la que los plazos para la atención de nuestros requerimientos fueron reducidos significativamente. Aun cuando mostremos nuestro más sincero agradecimiento por ello, consideramos que estos plazos pueden ser mejorables, de ahí que no cesemos en nuestro empeño de demandar a las Administraciones con competencias en materia educativa un esfuerzo añadido para responder a nuestras peticiones en los plazos establecidos por nuestra Ley reguladora. En todo caso, entendemos justo reconocer la especial disposición colaboradora con nuestra labor de la Dirección General de Personas Mayores y Familias de la Consejería de Salud, Igualdad, Salud y Políticas Sociales, así como de la Dirección General de Justicia Juvenil y Cooperación de la Consejería de Justicia e Interior.

A pesar de esta buena colaboración en la mayoría de las Administraciones interpeladas, sin embargo, durante el año 2013 nos hemos visto obligados a incluir un expediente de quejas en este Informe, conforme a las previsiones del artículo 29 de la mencionada norma, precisamente destacando la ausencia de dicha colaboración. Es el caso de la **queja 11/2489** dirigida al Colegio de Psicólogos de Andalucía Oriental que no ha dado respuesta expresa a una Recomendación para que motivara una resolución en la que acordó el archivo de la denuncia de un ciudadano contra la actuación de un profesional colegiado en dicha entidad.

Finalmente, como paso previo al relato resumido de las actuaciones, procedemos a dar cuenta de los expedientes de quejas iniciados a instancia de la Institución, conforme a las previsiones que nos confiere el artículo 10 de nuestra Ley reguladora.

- **Queja 13/638**, dirigida a la Brigada de Investigación Telemática, del Cuerpo Nacional de Policía, relativa a un Blog en Internet que incita a la anorexia y a la bulimia.

- **Queja 13/1000**, dirigida a la Subdelegación del Gobierno de la Nación en Sevilla, relativa a la fuga de un menor en el centro de internamiento para menores infractores "Los Alcores" en Carmona (Sevilla).

- **Queja 13/1476**, dirigida a Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Cádiz, relativa a la clausura de centros de protección gestionados por una entidad sin ánimo de lucro en l provincia de Cádiz.

- **Queja 13/1917**, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Granada, relativa a la posible situación de riesgo de una menor de 2 años localizada sola en la madrugada.

- **Queja 13/1963**, dirigida al Ayuntamiento de Trigueros y al Ayuntamiento de Gibraleón, ambos en Huelva, relativa a la posible situación de riesgo de unos menores que conviven en entorno de delincuencia y marginación.

- **Queja 13/2837**, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Sevilla, relativa a la situación de una adolescente tutela por el Ente Público de Protección de Menores que se fuga del centro de protección.

- **Queja 13/2914**, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Sevilla, relativa a un brote de parotiditis en algunos centros docentes de la provincia de Sevilla.

- **Queja 13/3024**, dirigida al Ayuntamiento de Moguer y a la Subdelegación del Gobierno en Huelva, relativa a la proliferación de asentamientos ilegales con menores en Moguer (Huelva).

- **Queja 13/3027**, dirigida al Ayuntamiento de Sevilla y al Ayuntamiento de Camas, incluido Sevilla capital, relativa a la existencia de máquinas expendedoras de productos limitados explícitamente en el Real Decreto 1189/1982, de 4 de junio, sobre regulación de determinadas actividades inconvenientes o peligrosas para la juventud y la infancia.

- **Queja 13/3028**, dirigida al Ayuntamiento de Mairena del Alcor (Sevilla), relativa a la existencia de máquinas expendedoras de productos limitados explícitamente en el Real Decreto 1189/1982, de 4 de junio, sobre regulación de determinadas actividades inconvenientes o peligrosas para la juventud y la infancia

- **Queja 13/3029**, dirigida al Ayuntamiento de Alcalá de Guadaira (Sevilla), relativa a la existencia de máquinas expendedoras de productos limitados explícitamente en el Real Decreto 1189/1982, de 4 de junio, sobre regulación de determinadas actividades inconvenientes o peligrosas para la juventud y la infancia.

- **Queja 13/3030**, dirigida al Ayuntamiento de San Juan de Aznalfarache (Sevilla), relativa a la existencia de máquinas expendedoras de productos limitados explícitamente en el Real Decreto 1189/1982, de 4 de junio, sobre regulación de determinadas actividades inconvenientes o peligrosas para la juventud y la infancia.

- **Queja 13/3031**, dirigida al Ayuntamiento del Viso del Alcor (Sevilla), relativa a la existencia de máquinas expendedoras de productos limitados explícitamente en el Real Decreto 1189/1982, de 4 de junio, sobre regulación de determinadas actividades inconvenientes o peligrosas para la juventud y la infancia.

- **Queja 13/3032**, dirigida al Ayuntamiento de los Palacios y Villafranca (Sevilla), relativa a la existencia de máquinas expendedoras de productos limitados explícitamente en

el Real Decreto 1189/1982, de 4 de junio, sobre regulación de determinadas actividades inconvenientes o peligrosas para la juventud y la infancia.

- **Queja 13/3033**, dirigida al Ayuntamiento de Dos Hermanas (Sevilla), relativa a la existencia de máquinas expendedoras de productos limitados explícitamente en el Real Decreto 1189/1982, de 4 de junio, sobre regulación de determinadas actividades inconvenientes o peligrosas para la juventud y la infancia.

- **Queja 13/3064**, dirigida al Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Cádiz, relativa a la alta conflictividad en un centro de protección de menores de la Línea de la Concepción (Cádiz).

- **Queja 13/3307**, dirigida al Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Jaén, relativa a la declaración de desamparo de una menor cuyos padres fueron acusados injustamente de maltrato.

- **Queja 13/3327**, dirigida a la Dirección General de Justicia Juvenil y Cooperación, relativa a la reducción del número de plazas para el cumplimiento de las medidas impuestas por los Juzgados de Menores en régimen de Medio Abierto.

- **Queja 13/3915**, dirigida al Ayuntamiento de Fuengirola (Málaga) y al Ayuntamiento de Mijas (Málaga), relativa a la denuncia sobre la posible situación de riesgo de un menor sin escolarizar.

- **Queja 13/4271**, dirigida al Ayuntamiento de Sevilla, relativa a la posible situación de riesgo o desamparo de unos menores debido a la negligencia de sus padres.

- **Queja 13/4276**, dirigida al Ayuntamiento de Sevilla, relativa a la posible situación de riesgo o desamparo de unos menores debido a la negligencia de sus padres .

- **Queja 13/4323**, dirigida al Ayuntamiento de Sevilla, relativa a la posible situación de riesgo o desamparo de unos menores debido a la negligencia de sus padres.

- **Queja 13/4343**, dirigida al Ayuntamiento de Lopera (Jaén), relativa a menores intoxicados por cloro tras su estancia en piscina municipal de Lopera.

- **Queja 13/4719**, dirigida al la Dirección General de Mayores, Infancia y Familias de la Consejería de Salud y Bienestar Social, relativa a la denuncia sobre de abusos sexuales a unos menores en un municipio de Granada.

- **Queja 13/6215**, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de Granada, relativa a la situación de un menor en un centro de internamiento de menores extranjeros que carece de documentación, procedente del sistema de protección.

- **Queja 13/6697**, dirigida al Hospital Regional de Málaga, Carlos Haya, relativa Al error cometido en la identificación de 2 bebés recién nacidos.

- **Queja 13/6759**, dirigida al Ayuntamiento de Sevilla, relativa al deterioro y mal estado de conservación de la valla de un parque infantil cercano a la circunvalación SE-30 de Sevilla.

Con independencia de las anteriores, también se ha promovido una investigación de oficio, dirigida a la Dirección General de Personas Mayores, Infancia y

Familias de la Consejería de Salud y Bienestar Social sobre el problema que afecta a las personas inmersas en un procedimiento de adopción internacional, por las limitaciones impuestas por Rusia para su conclusión. (**AG 13/187**).

## **2. Menores en situación de riesgo.**

En el supuesto de que se llegara a apreciar una posible situación de riesgo (la detección es el primer estadio de la posible intervención administrativa) corresponde a las Administraciones, según sus respectivas competencias, arbitrar los mecanismos para una intervención social en el propio medio que garantice la integridad de los derechos del menor. Con dicha intervención se evitan actuaciones mucho más contundentes, que implican la separación del menor de su entorno natural de convivencia, quedando éstas para aquellos supuestos en que se hubieran agotado las posibilidades de solución del problema por cualesquiera otros medios.

En ocasiones la queja nos llega gracias al celo profesional del propio personal implicado en solventar, o al menos paliar, dichas situaciones de riesgo. Así en la **queja 12/1270** la trabajadora social de un pueblo de la provincia de Almería nos daba cuenta de la situación de riesgo en que pudieran encontrarse unos menores junto con su madre, solicitando nuestra intervención al respecto. La trabajadora social refería que tras la separación matrimonial le fue conferida al padre la guarda y custodia de sus 4 hijos, circunstancia no aceptada por la madre que no llegó a reintegrar la custodia de sus hijos al padre tras ejercer su derecho de visitas.

Nos decía que el padre denunció los hechos ante el Juzgado, siéndole restituida la guarda y custodia de sus hijos tras un farragoso procedimiento judicial de 2 años de duración, siendo así que en todo ese tiempo los menores permanecieron sin escolarizar y en situación de riesgo. Proseguía su relato la trabajadora social señalando que un año después se repitió idéntico suceso, volviendo a denunciar el padre que la madre no colaboraba en la escolarización de sus hijos y que se dedicaba a actividades que calificaba como “poco saludables”, y es por ello que se dirigía a nosotros ante el temor de que el procedimiento pudiera acumular la misma demora que el anterior.

Así las cosas, en interés de los menores, y en el ejercicio de nuestros cometidos como Defensor del Menor de Andalucía, iniciamos nuestras actuaciones en la queja solicitando la emisión de un informe sobre la posible situación de riesgo de los menores a los servicios sociales comunitarios correspondientes a la localidad de residencia de la madre. En respuesta a dicha petición, recibimos datos sobre los sucesivos informes con propuestas de intervención remitidos al Servicio de Protección de Menores de la Junta de Andalucía (Delegación Provincial de la Consejería para la Igualdad y el Bienestar Social de Almería), en los que se relataba la situación de grave riesgo en que se encontraban los menores, y las propuestas realizadas para que se adoptaran medidas de protección en su favor. Los servicios sociales comunitarios enfatizaban en su informe que los menores citados en la queja se encontraban en esos momentos en situación de alto riesgo, con vulneración de sus derechos, reclamando medidas de protección para solventar dicha situación.

Tras recibir este informe, orientamos nuestra intervención hacia el Ente Público de Protección de Menores en la provincia y a tales efectos requerimos que nos fuese remitido un informe con detalle de las actuaciones realizadas a resultas de los informes con propuestas de intervención remitidos desde los servicios sociales comunitarios, obteniendo como respuesta que se había iniciado un expediente para valorar la posible declaración de desamparo de los menores, aunque puntualizando que no se había intervenido antes ya que



el caso estaba siendo dilucidado por el Juzgado, al cual el padre había acudido en reiteradas ocasiones solicitando tanto la ejecución de la resolución judicial que le atribuía la guarda y custodia como la adopción de medidas que garantizaran el retorno de los menores con él.

Se argumentaba en el informe que la posible adopción de una medida con consecuencias tan contundentes como una declaración de desamparo podría traer consigo mayores perjuicios que beneficios para los menores, que en esos momentos contaban con el padre como figura protectora, y que no podía atender a sus hijos como desearía por las dificultades puestas por la madre. Culminaba su informe la Delegación Territorial señalando que no se descartaba adoptar alguna medida de protección si judicialmente no se producían medidas tendentes a que el padre, que ostentaba la guarda y custodia de los hijos, pudiera ejercerla efectivamente tal y como ya había solicitado en sede judicial.

En esta tesitura, al quedar la posible solución del problema referida a las medidas que pudiera adoptar el Juzgado, decidimos dirigir un oficio a la Fiscalía Provincial interesándonos por los inconvenientes o trabas burocráticas que pudieran existir al respecto. En dicho escrito relatamos de forma resumida la situación de los menores y la respuesta recibida tanto de los servicios sociales municipales como del Ente Público de Protección en la provincia, todo ello con el ruego de que nos informase de los motivos de la aparente demora del Juzgado para emitir las resoluciones que vinieran a solventar la cuestión.

La Fiscalía Provincial respondió a nuestro requerimiento mediante un informe en el que se alegaba no tener constancia de la existiera de ningún procedimiento judicial que impidiera que los menores estuvieran junto con su padre, quien tenía la guarda y custodia de los mismos. También nos indicaba la Fiscalía que tenía conocimiento de que se encontraba en trámite el procedimiento de desamparo iniciado por la Junta de Andalucía respecto de 2 de los hermanos, ya que el tercero convivía con el padre y el cuarto ya era mayor de edad.

A la vista de los hechos expuestos, del contenido de los informes obrantes en el expediente de queja y de la normativa de aplicación, estimamos conveniente realizar las siguientes consideraciones:

1.- La queja que venimos analizando retrata un caso típico de intervención simultánea con una familia tanto por un Juzgado del orden jurisdiccional civil (familia) como por los servicios sociales comunitarios y la Junta de Andalucía, que en este caso actúa como Ente Público de Protección de Menores.

El Juzgado interviene en el caso resolviendo la demanda de divorcio y regulando el régimen de guarda y custodia de los hijos comunes, así como el régimen de visitas que se asigna al progenitor no custodio. Ante el incumplimiento del régimen de guarda y custodia establecido, y a instancia de una de las partes, el Juzgado ha de intervenir para hacer cumplir sus resoluciones, velando al mismo tiempo por la integridad de los derechos de los menores.

La actuación de los servicios sociales dependientes del Ayuntamiento de residencia de los menores responde a las competencias atribuidas a las Corporaciones locales por el artículo 18.1 de la Ley 1/1998, de 20 de abril, en lo referente a la detección de menores en situación de riesgo y/o desamparo, y posterior intervención en los casos en que fuera viable la intervención social en el propio medio. En supuestos como el que venimos analizando en que la posible solución a la situación de riesgo excede las competencias

municipales se ha de remitir el correspondiente informe con propuestas de intervención al Ente Público de Protección de Menores.

Conforme al apartado 2 del mismo artículo 18 de la Ley 1/1998, la Junta de Andalucía, receptora de dicho informe, se erige como entidad pública competente para el ejercicio de las funciones de protección de menores que conlleven su separación del medio familiar.

Así pues, en el ejercicio de sus respectivas competencias confluyen en el mismo caso las actuaciones tanto la Administración más cercana a la ciudadanía, la local, la Administración de la Comunidad Autónoma y el órgano judicial, quedando supeditadas las actuaciones de la Administración local y de la Junta de Andalucía a la decisiones con influencia en el asunto que pudiera adoptar el órgano judicial, al que por mandato constitucional le corresponde la misión de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, con independencia absoluta en el ejercicio de sus funciones respecto de otros órganos o poderes del Estado, tal como dispone el artículo 117 de la Constitución.

Es por ello que no puede considerarse desacertada la decisión adoptada por la Junta de Andalucía de estar a lo que pudiera decidir el Juzgado en lo referente a la guarda y custodia efectiva de los menores, en respuesta a la demanda presentada por el padre. La Administración habría de abstenerse de cualquier actuación que pudiera considerarse una intromisión en la labor judicial, debiendo respetar la independencia del órgano judicial para apreciar los hechos y resolver en justicia la controversia, tutelando los derechos e intereses de las partes, entre ellos los de los menores cuyo supremo interés habrá de primar por imperativo legal (Artículo 2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil).

Pero este esquema teórico de reparto de competencias quiebra en el mismo momento en que la realidad de los hechos supera las pautas ordinarias de tramitación de los procedimientos, demandándose soluciones urgentes para problemas perentorios de los menores que, recordemos, su supremo interés ha de primar sobre cualesquiera otros intereses legítimos.

Es así que tras detectar la Administración local una situación de riesgo y requerir intervenciones urgentes que además exceden de sus competencias, a la Junta de Andalucía (Ente Público de Protección de Menores) le corresponde valorar la pertinencia de proteger a los menores asumiendo su guarda y custodia, previa su declaración de desamparo. Llegados a este punto el problema reside en que además de valorar la oportunidad de dicha medida se ha de considerar la compatibilidad de dicha decisión con el avanzado procedimiento judicial tramitado precisamente para resolver problemas relativos a la guarda y custodia de los menores.

Por ello hemos de cuestionarnos si no sería viable una solución intermedia que, sin necesidad de llegar al extremo de una declaración de desamparo, permitiera activar posibles medidas cautelares por parte del Juzgado, tratándose además de cuestiones muy conexas con el procedimiento que viene tramitando relativo a la guarda y custodia de los menores.

2.- Y es que apreciamos que, a pesar de que el Juzgado esté interviniendo para resolver la controversia sobre la guarda y custodia efectiva de los menores, el Ente Público de Protección, conecedor por los Servicios Sociales Comunitarios de una situación de riesgo grave, no puede adoptar una posición pasiva y quedar a la espera de la evolución de los acontecimientos. Si por un lado la adopción de una declaración de desamparo puede traer

consigo unos efectos negativos no deseables, por otro no nos parece aconsejable quedar a la espera de una posible actuación del Juzgado que, centrado en los hechos que constan en el expediente, podría incluso desconocer la situación de riesgo en que en esos momentos pudieran encontrarse los menores.

Se ha de partir del hecho de que en tanto no se hubiera adoptado una medida de desamparo, el Ente Público no ostenta la tutela de los menores y por ello no dispone de su representación para ejercer la defensa de sus derechos ante Juzgados y Tribunales.

En esa tesitura, la única vía de defensa de los derechos e intereses ante la instancia judicial corresponde a la Fiscalía, cuyo Estatuto Orgánico le confiere la defensa de los intereses de los menores en los procedimientos civiles determinados por la Ley (Artículo 3, apartado 7, de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal), siendo así que conforme a los artículos 748 y 749 de la vigente Ley de Enjuiciamiento Civil el Ministerio Fiscal ha de intervenir necesariamente en los procesos de nulidad del matrimonio, separación y divorcio y los de modificación de medidas adoptadas en ellos, siempre que alguno de los interesados en el procedimiento fuese menor de edad.

Además, el artículo 158 del Código Civil previene que, en cualquier proceso, puede el Juez, de oficio o a instancia de cualquiera de las partes (entre ellas el Ministerio Fiscal), acordar aquellas disposiciones que estime oportunas a fin de apartar al menor de un peligro o evitarle perjuicios. En este sentido volvemos a referirnos a la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, que en su artículo 11 señala como principios rectores de la actuación de los poderes públicos, entre otros, el de supremacía del interés del menor y el de prevención de todas aquellas situaciones que puedan perjudicar su desarrollo personal.

Por ello, en unas circunstancias como las descritas en la queja, en que el órgano judicial debe dilucidar sobre el ejercicio de la guarda y custodia de unos menores, y que se dan hechos con repercusiones graves para su bienestar, lo prudente y deseable sería que el órgano judicial pudiera conocer con prontitud las circunstancias en que se encuentran los menores y que incluso el Ministerio Fiscal pudiera proponer, en interés de los menores, medidas cautelares o definitivas, hasta ese momento no solicitadas por ninguna de las partes, o que incluso pudieran haber sido solicitadas en un sentido distinto al que, en interés de los menores, pudiera proponer la Fiscalía.

Por ello, estimamos que en casos como el presente, el Ente Público de Protección, ha de actuar de forma coordinada con la Fiscalía, con quien coincide en la responsabilidad de defensa de los derechos e intereses de los menores, y que para dicha finalidad debía remitir con prontitud a la Fiscalía un informe detallado de la situación de riesgo de los menores, para su conocimiento y valoración, de cara a una posible intervención del Ministerio Fiscal en defensa de sus derechos ante el órgano judicial. Y en este sentido emitimos las siguientes **Recomendaciones** dirigidas a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Bienestar Social de Almería:

*"Que en aquellos supuestos en que se encuentre en trámite un procedimiento judicial relativo al régimen de guarda y custodia y visitas de unos menores, sobre los que se haya detectado una situación de riesgo grave vinculada a dicha controversia, valorada por el Ente Público de Protección como no susceptible aún de declaración de desamparo, se procure una actuación coordinada con Fiscalía dando traslado de un informe detallado de la situación de riesgo de los menores, para su conocimiento y valoración, de cara a una*

*posible intervención del Ministerio Fiscal ante el órgano judicial en defensa de sus derechos".*

La respuesta a nuestra resolución fue en sentido favorable, señalando que por parte del Servicio de Protección de Menores, además de dictar instrucciones en tal sentido al personal, se han puesto en marcha mecanismos de coordinación con la Fiscalía de Menores para activarlos en los supuestos en que fuese necesario.

### **3. Menores maltratados.**

En este apartado nos vamos a referir a las denuncias recibidas sobre menores que pudieran estar siendo víctimas de maltrato. Debemos entender por maltrato infantil la acción, omisión, o trato negligente, no accidental, que priva al niño o niña de sus derechos y bienestar, que amenaza y/o interfiere su ordenado desarrollo físico, psíquico o social y cuyos autores pueden ser personas, instituciones o la propia sociedad.

Para la detección y denuncia de las situaciones señaladas anteriormente, la Ley obliga a las Administraciones públicas de Andalucía a establecer mecanismos de coordinación adecuados, especialmente en los sectores sanitarios, educativos y de servicios sociales, que permitan intervenir sin dilaciones con las medidas de protección adecuadas a las situaciones antes descritas.

En ocasiones las quejas que recibimos no son más que un lamento sobre lo pernicioso que resultan para los menores estas conductas y nos solicitan que hagamos lo posible para que las Administraciones dispongan de mayores recursos para su detección, represión y paliar sus efectos. Así en la **queja 13/587** se piden políticas más eficientes para salvaguardar a los menores por ser "criaturas inocentes". En la **queja 13/830** la persona denunciante se muestra horrorizada ante un video con escenas de maltrato a un menor que acababa de visionar en internet, no comprendiendo como los diferentes Estados no se disponen de instrumentos para filtrar este tipo archivos en la red.

Es frecuente también que se solicite nuestra intervención ante la tramitación del procedimiento penal consecuente con la denuncia de malos tratos. Así en la **queja 13/6242** se censura la decisión del juzgado de no acceder a que fuese el equipo de intervención en casos de abuso sexual (EICAS) el que realizara la valoración de un supuesto abuso sexual, al estimar suficiente el informe emitido por el equipo psicosocial del Juzgado. También en la **queja 13/6373** se critica el archivo por parte del juzgado de una denuncia relativa a maltrato psicológico a un menor, considerando que los indicios aportados no eran suficientes para mantener una acusación penal. De tenor contrario es lo acontecido en la **queja 13/3307** que iniciamos, de oficio, en relación con noticias publicadas en distintos medios de comunicación alusivas a un matrimonio de Úbeda (Jaén), acusados de maltrato a su hija, de 11 años de edad, siendo por ello la menor declarada en situación de desamparo y asumiendo su tutela la Junta de Andalucía.

Según se indicaba en las crónicas periodísticas, padre y madre fueron acusados de quemar a su hija con cigarros, iniciándose una investigación para depurar su posible responsabilidad penal que concluyó exculpando a los padres del posible maltrato ya que las heridas derivaban de picaduras de insectos, cuyos efectos agravaba la menor al rascar las heridas de forma compulsiva.

En declaraciones a los medios de comunicación, los padres se lamentaban que al daño producido por la intervención judicial se hubiera añadido la declaración de desamparo de su hija, todo ello sin ningún motivo que justificara ambas actuaciones.

Tras incoar el expediente solicitamos información sobre los hechos a la Delegación Territorial de Salud y Bienestar Social de Jaén, respondiéndonos que las actuaciones desarrolladas en protección de la menor se iniciaron tras recibir un informe procedente de los Servicios Sociales Comunitarios de Úbeda, propiciado a su vez por informes recibidos del Equipo de Orientación Educativa del colegio donde cursaba sus estudios la menor, alertando de ciertas heridas que ésta presentaba y la actitud de los padres renuentes a acudir a revisiones médicas de la niña.

A resultas de estas informaciones y de otras obtenidas en la investigación policial los padres fueron detenidos y acusados de posible maltrato, decidiendo el Juzgado que la menor quedase a disposición de los Servicios Sociales. En estas circunstancias se inició el procedimiento para la declaración de desamparo urgente de la menor, con previsión en un principio de tenerla en acogimiento residencial, aunque finalmente permaneció en acogimiento familiar con sus tíos, dado el apego que mostraba por éstos.

Tras la instrucción del procedimiento penal el Juzgado emitió un auto exculpando a los padres de la acusación de malos tratos, por lo que tras tener constancia oficial de dicho auto la Delegación Territorial de Salud y Bienestar Social de Jaén revocó la declaración de desamparo de la menor y reintegró a los padres la guarda y custodia de su hija.

Una vez valorados los hechos acontecidos en el expediente, y a pesar de quedar demostrada la inocencia de los progenitores, y de que hubieran tenido que soportar los inherentes daños y molestias derivados de la acusación, estimamos que las actuaciones realizadas por el Ente Público de Protección fueron proporcionadas, todas ellas orientadas a la protección de los menores ante lo que parecía una situación de riesgo grave que llevaba consecuentemente aparejada la necesidad de actuaciones urgentes como las previstas en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y en la Ley 1/1998, de 20 de abril, de los Derechos y la Atención al Menor en Andalucía.

No faltan las ocasiones en que recibimos quejas en disconformidad con la decisión judicial, por considerar que la persona acusada de malos tratos a una persona menor de edad es en realidad inocente, tal como en la **queja 13/410**, o en la **queja 13/4433**, en las cuales no podemos hacer más que asesorar acerca las posibles vías de recurso y de los medios de prueba más usuales en la práctica jurídica.

A veces es la víctima o sus familiares quienes se dirigen a nosotros ante el temor de una posible victimización secundaria, esto es, temiendo que el propio procedimiento penal, por su rigidez y escasa sensibilidad con la víctima, pueda suponer un daño añadido para el menor, tal como la **queja 13/3343** que presentó la familia extensa de una adolescente, de 14 años de edad, relatando la precaria situación de ésta tras haber denunciado a su madre por malos tratos y tenerla ellos acogida desde entonces sin el refrendo de la Administración o el Juzgado. Nos relataban los múltiples inconvenientes que esta situación les provocaba y la aparente inactividad de las Administraciones al respecto.

Tras interesarnos por el caso de la menor, la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de Málaga nos remitió un informe en el que se señalaba que después de incoar el expediente de información previa se recibió un oficio del Juzgado que tramitaba la denuncia para que por parte del Ente Público de Protección de Menores se acordasen las medidas protectoras a que hubiera lugar. A dicho oficio se acompañó testimonio del expediente judicial.

A continuación, la Delegación recibió informes procedentes del Ayuntamiento de residencia de la menor en los que se relataba la situación socio-familiar y se proponían medidas al respecto. En vista de todos estos antecedentes, por parte de la Administración (Ente Público de Protección de Menores) se inició finalmente un procedimiento para la declaración de desamparo de la menor y asumir su tutela conforme a lo dispuesto en la legislación, pretendido con ello garantizar sus derechos.

Aún así, a pesar de encontrarse en vías de solución la formalización del acogimiento familiar de la menor, hubimos de trasladar a la Delegación Territorial la disconformidad de la familia por dicha demora y como aún seguía sin solución el problema que les acarreaba el que siguiera matriculada en el mismo instituto, teniendo que asumir las molestias y gastos inherentes a su traslado diario a diferente localidad.

En la **queja 13/787** la madre de un menor nos decía que como consecuencia de los malos tratos que su ex pareja ocasionó al hijo que tenían en común el Juzgado impuso al padre una medida de alejamiento, la cual se encontraba cercana a finalizar. Temía que el padre reanudase las relaciones con su hijo y que finalmente resultara perjudicado, y es por ello que, ante la negativa del Juzgado a prolongar la medida se dirigía a nosotros para que dicha resolución fuese modificada. A este respecto, y tras comprobar que el asunto había sido planteado al Juzgado, hubimos de recordar a la interesada que nuestras competencias impedían que ejerciéramos ninguna labor de control sobre la duración y alcance de la orden de alejamiento impuesta por el órgano judicial, debiendo acatar tal decisión en respeto de la independencia del poder judicial predicada por la Constitución.

En ocasiones es el propio menor, víctima de malos tratos, el que se dirige a la Institución solicitando consejo sobre cómo actuar ante lo que considera conducta maltratadora de sus progenitores: En la **queja 13/651** una adolescente nos pedía consejo sobre cómo actuar ante conducta agresiva de su madre; en la **queja 13/6689** un menor de edad denunciaba el maltrato psicológico que sufría por parte de su padre. Una peculiaridad común de este tipo de quejas suele ser la carencia de datos identificativos del menor, como tampoco ningún otro dato de contacto salvo la dirección de correo electrónico desde la que recibimos la misiva, por lo que nuestra primera actuación suele estar encaminada a obtener datos identificativos para de este modo poder dar traslado de la denuncia a las autoridades competentes.

En el supuesto de no obtener dichos datos, al menos facilitamos información sobre las competencias que al respecto tienen los Servicios Sociales del respectivo Ayuntamiento en cuanto a la detección e intervención en situaciones de riesgo. También informamos acerca de la posibilidad de contactar con el Teléfono (gratuito) de Notificación de Posibles Situaciones de Maltrato Infantil habilitado por la Junta de Andalucía para la detección de situaciones de alto riesgo de menores de edad y facilitar así una intervención más adecuada a cada caso.

#### **4. Declaración de desamparo. Tutela y guarda administrativa.**

El artículo 172 del Código Civil encomienda a la Entidad Pública competente en el respectivo territorio la protección de los menores en los que constate su situación de desamparo a través de las medidas de protección necesarias, atribuyendo la Ley 1/1998, de los Derechos y la Atención al Menor en Andalucía, a la Consejería competente de la Junta de Andalucía la asunción de la tutela de los menores desamparados que residan o se encuentren transitoriamente en nuestra Comunidad.

De entre las quejas relativas al ejercicio de tales competencias destacamos las actuaciones que realizamos en la **queja 12/3494**, en la que analizamos la tutela ejercida por la Junta de Andalucía sobre unos hermanos declarados en situación de desamparo. Dicho expediente lo iniciamos a instancias de su familia biológica ya que solicitó nuestra intervención para que se produjera la reintegración familiar. Manifestaban que las circunstancias que motivaron la intervención protectora sobre los menores habían cambiado considerablemente, resultando por ello procedente el cese de las medidas de protección sobre ellos.

Tras admitir la queja a trámite solicitamos el pertinente informe del Ente Público de Protección, respondiendo a nuestro requerimiento con un relato cronológico de las sucesivas actuaciones en el expediente de protección incoado sobre los menores, el cual concluía con la improcedencia de atender a la petición efectuada por sus familiares. La secuencia de actuaciones fue la siguiente:

Los padres de los menores mantenían una relación muy conflictiva, con constantes discusiones, episodios de agresiones mutuas y maltrato. En estas circunstancias los menores se encontraban al cargo de los abuelos por línea materna: La niña desde 1997, tras ser víctima de posibles malos tratos por parte de su madre y presuntos abusos sexuales por parte del padre; y el niño prácticamente desde su nacimiento en 2000.

En enero de 2005 fallece de forma trágica (suicidio) el padre de los menores y 4 meses después se declara su situación de desamparo, siendo ingresados en un centro de protección. Para adoptar dicha decisión se tuvieron en cuenta diversos informes de los servicios sociales que alertaban de la situación de grave riesgo social en que se encontraban y el alto deterioro de su situación que incluso desaconsejaba la intervención del Equipo de Tratamiento Familiar. Estas medidas de protección fueron objeto de recurso por parte de la madre y los abuelos maternos, siendo desestimados tales recursos por el Juzgado.

En agosto de 2005 la madre de los menores contrae nuevo matrimonio, padeciendo su nueva pareja limitaciones derivadas de una enfermedad mental. Desde entonces son objeto de atención por parte del Equipo de Tratamiento Familiar con resultado negativo, cursando baja en el programa de reunificación familiar en marzo de 2006.

En enero de 2007 se reciben en el Servicio de Protección de Menores nuevos informes de seguimiento de la madre de los menores y su esposo, con un contenido y pronóstico muy negativo: El Equipo de Tratamiento Familiar resalta el precario estado de salud del marido y como ambos subsistían ejerciendo la mendicidad. También destaca la limitación cognitiva de todos los miembros de la unidad familiar, la persistente conflictividad en el seno familiar, la falta de control emocional de la madre, el no reconocimiento de su situación, además de desconocer las necesidades congruentes al desarrollo evolutivo de sus hijos y carecer de capacidad para el aprendizaje de habilidades parentales básicas.

A pesar de esta información, y de los antecedentes disponibles en el expediente de protección de los menores, la madre disponía de un amplio régimen de visitas, disfrutando de salidas al domicilio familiar, las cuales hubieron de ser suspendidas en octubre de 2007. Dicha modificación obedeció a una grave incidencia durante uno de los permisos de la cual se hicieron eco los medios de comunicación de la provincia: Los menores, junto a su madre, el esposo y la abuela materna permanecieron 24 horas atrapados en un barranco tras sufrir un accidente de tráfico por imprudencia de quien conducía el vehículo.

En septiembre de 2007 fallece el marido de la madre, lo cual agrava aún más la precaria situación familiar.

No es hasta noviembre de 2008, cuando los menores llevaban ya 3 años y medio en acogimiento residencial, cuando se propone su inclusión en el programa de familias colaboradoras, iniciando la búsqueda de familias susceptibles de proveerles un respiro al acogimiento en centro.

En julio de 2009 se autoriza una ampliación en el régimen de relaciones familiares, reconociendo de nuevo la posibilidad de pernoctas en el domicilio familiar, todo ello en base a una mejoría de la madre. Ésta había contraído nuevo matrimonio, padeciendo su nueva pareja también una enfermedad mental.

En cuanto a las características de los menores, ambos tienen reconocida su situación de dependencia moderada. La niña con un grado del 25% por déficit en el lenguaje. Su hermano del 34% por minusvalía psíquica y retraso madurativo por trastorno en el lenguaje. El menor viene siendo atendido en la Unidad de Salud Mental Infante Juvenil desde febrero de 2008 con diagnóstico de trastorno de déficit de atención e hiperactividad y retraso mental.

Desde su ingreso en el centro residencial el niño mostró comportamientos disruptivos de diversa índole, agravándose dichas conductas a partir de 2011, hasta el punto de que en enero de 2012 el equipo tutelar cursó petición de traslado a un centro residencial ajustado a sus características.

En el informe que nos fue remitido por parte de la Delegación Territorial de Salud y Bienestar Social se concluía lo siguiente:

*“(...) La reagrupación familiar se encuentra descartada desde mediados de 2007 por los motivos expuestos. No se valora una nueva derivación del caso al ETF, puesto que la inviabilidad de la reunificación se fundamenta no sólo en variables de tipo social, sino en déficits de tipo estructural y no modificables en la progenitora, la cual no representa una alternativa para sus hijos. Cabe resaltar a este respecto la constatable inestabilidad presentada por la progenitora (domicilio, parejas, motivación con respecto a los menores, etc).*

*La información obrante en el expediente desaconseja la ampliación del régimen de relaciones familiares. Si no se ha producido hasta el momento una restricción en el mismo a pesar de las deficiencias detectadas en su desarrollo, es porque se ha valorado que el contacto con sus familiares reporta a los menores beneficios a nivel emocional, dada la ausencia de otras alternativas al acogimiento residencial. No obstante, no se descarta la restricción a corto plazo, fundamentalmente en el caso del hermano, al que los contactos con sus familiares interfieren en el trabajo educativo que se realiza con él.*

*Desde el Servicio de Protección de Menores se han llevado a cabo actuaciones tendentes a proveer a los menores de experiencias en contextos familiares normalizados por la vía del programa de familias colaboradoras, sin que hasta la fecha la búsqueda de una familia con perfil adaptado a los hermanos haya sido fructífera.*

*Ninguno de los menores ha sido propuesto para acogimiento familiar con familia ajena por considerar que por su perfil, características personales y grado*



*de vinculación a su familia biológica, dicha opción no sería viable ni aceptada por los menores (...)>”.*

Tras valorar la información existente en el expediente, y ciñéndonos a los motivos por los que se inició y dio trámite a la queja (petición de reagrupación familiar efectuada por la madre de los menores) valoramos como acertada la decisión del Ente Público de mantener las medidas de protección acordadas respecto de los menores, al resultar congruentes con los datos disponibles en los expedientes de protección.

No obstante, nuestra obligada perspectiva de Defensor del Menor de Andalucía nos obligaba también a hacer una valoración del conjunto de hechos antes relatados para proceder en congruencia con el supremo interés de las personas menores que pudieran verse afectadas, todo ello aunque nuestra actuación pudiera tener incluso un sentido contrario a la pretensión de la persona que nos presentó la queja.

Y es que en los expedientes de protección de estos hermanos aparecían acreditados una serie de elementos que a nuestro parecer resultaban discordantes con el buen hacer que sería exigible del Ente Público de Protección de Menores.

Lo primero que llamaba nuestra atención era la tibieza en las medidas de protección acordadas en protección de los menores, las cuales debían responder a su supremo interés, contrastando tales decisiones con las obligaciones que incumben a la Administración desde el mismo momento en que, por ministerio de la Ley, ha de asumir la tutela de una persona menor de edad, declarada en situación de desamparo. Nuestro Código Civil es pródigo en señalar obligaciones para el tutor respecto del menor sometido a su tutela, orientadas todas ellas a garantizar la integridad de sus derechos, intereses y bienestar. Y no puede resultar más contradictorio con el ejercicio de la tutela que quien ejerza esta función –en este caso la Administración- tolere que transcurran años de la vida de los menores en acogimiento residencial, demorando la posible búsqueda de alternativas de acogimiento familiar al menos 4 años.

En este punto conviene recordar los principios que inspiran la legislación de protección de menores de intervención e institucionalización mínima, y por tanto de preferencia del acogimiento familiar sobre el residencial. En el artículo 19 de la Ley 1/1998, de 20 de abril, de los Derechos y la Atención al Menor se establece que las Administraciones Públicas de Andalucía deberán procurar la permanencia del menor en su propio entorno familiar. Y cuando las circunstancias del menor aconsejen su salida del grupo familiar propio, se deberá actuar de forma prioritaria a través de medidas de alternativa familiar. Solo cuando no fuera posible la permanencia del menor en su propia familia o en otra familia alternativa, procedería su acogida en un centro de protección, con carácter provisional y por el período más breve posible.

Así, ante datos contrastados de una situación familiar muy deteriorada, con pronóstico en todos los casos negativo, resulta contradictorio con dichos principios el mantenimiento durante años de la misma medida de protección, en acogimiento residencial.

Además dicho acogimiento residencial se producía con un amplio régimen de visitas a la familia de cuyo deficiente cuidado y hábitos de vida se les pretendía proteger. El régimen de visitas establecido incluía pernoctas en el domicilio familiar, logrando con ello un alto grado de integración de los menores con su familia pero con el efecto negativo de imbuirlos de una dinámica familiar que es reiteradamente calificada como desfavorable en los informes obrantes en los expedientes de protección.

Destaca que no fue hasta que se produce un incidente con riesgo incluso para la vida de los menores, publicitado en los medios de comunicación, cuando se decidió una restricción de dicho régimen de visitas. Y solo después, cuando los menores llevaban ya 3 años y medio en acogimiento residencial, cuando se propuso su inclusión en el programa de familias colaboradoras, iniciando la búsqueda de familias susceptibles de proveerles de respiro al acogimiento en el centro en el que residían. Esto es, no se promovió para ambos hermanos un posible cambio de medida de protección ante los nulos pronósticos de recuperabilidad de su progenitora sino que se prefirió mantenerlos en el centro buscando familias que les aliviasen de los efectos negativos de su estancia prolongada en el centro, pero solo de forma esporádica y temporal, siendo así que a pesar de ello no se encontró ninguna familia que encajase en el perfil y características de los hermanos.

Y hemos de destacar que no se objetivaron datos de una posible mejoría, aunque limitada, en la situación de la madre hasta mediados de 2009, casi otro año después, esto es, llevando sus hijos más de 4 años en el centro de protección. Pero la mejoría no era especialmente destacada ni podía considerarse definitiva, prueba de ello es que no fue considerada suficiente para proceder a la reintegración familiar la cual se encontraba absolutamente descartada, tal como reconoce la propia Administración, desde 2007.

Lo cierto es que existían datos de la evolución negativa de ambos menores. Refiriéndonos al hermano, las muestras de inadaptación y rechazo se produjeron prácticamente desde su primer ingreso, no reaccionando la Administración ante este hecho más allá del esfuerzo y dedicación que pudieran haberle prestado los profesionales del centro residencial básico donde se encontraba internado. El menor no fue atendido en la Unidad Especializada en Salud Mental Infanto Juvenil hasta febrero de 2008, muy tarde nos tememos ante los antecedentes familiares y los propios indicios que venía haciendo patentes el menor.

En el informe se arguye como causa justificativa de la decisión de no proceder a la reagrupación familiar, que la interacción del menor con su familia no era positiva y que tal hecho dificultaba todo intento de contener sus problemas conductuales, mucho menos de proceder a un abordaje integral que pudiera iniciar una senda de recuperación.

Es así que al haber transcurrido prácticamente la infancia de los menores en el centro de protección, no resultan extrañas las dificultades para encontrarles una familia que pudiera proporcionarles un entorno adecuado donde crecer y desarrollarse, máxime cuando durante todo este tiempo su estancia en el centro estuvo bajo la influencia de una dinámica familiar muy negativa, cuyo modelo de vida, costumbres y comportamientos tuvo repercusión en los menores y cuyos efectos nos tememos que puedan prolongarse en su devenir futuro.

En los momentos de emitir nuestra Resolución la hermana se encontraba ya cercana a la mayoría de edad y el hermano en edad adolescente. Por ello nuestra valoración de la intervención del Ente Público de Protección no podía ser más negativa, pues más allá de proporcionarles alojamiento y sustento en el centro de protección no se había logrado revertir el negro pronóstico que se cernía sobre ellos en el momento en que 8 años atrás se decidió su declaración de desamparo. Apreciamos que el Ente Público había dispuesto en todo este tiempo de medios para atender a los menores de una forma más diligente e idónea a sus intereses y que la eficacia de su actuación pudo verse condicionada por una errónea valoración de la información que constaba en sus respectivos expedientes o bien por la inadecuación de los criterios utilizados en los procedimientos de toma de decisiones.

Por todo lo expuesto efectuamos las siguientes **Recomendaciones** a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Bienestar Social de Almería:

*"Que se revisen las actuaciones desarrolladas en el expediente de protección de los menores señalados en el presente expediente y que a resultas de sus conclusiones se modifiquen los criterios de toma de decisiones o de actuación, para que en casos similares se actué de forma más diligente y acorde al supremo interés de los menores.*

*Que en tanto los hermanos sigan bajo la tutela de la Administración se procure para ellos una atención integral, acorde a sus circunstancias, programando el retorno con su familia una vez alcancen la mayoría de edad y en el caso del hermano procurando para él un programa de atención especializada que aborde sus problemas conductuales y de convivencia social".*

La respuesta de la Administración fue favorable a nuestra resolución, precisando que se iban a revisar los criterios de actuación en expedientes similares, a fin de que las actuaciones del Ente Público de Protección se ajustasen de forma óptima al supremo interés de los menores. De igual modo, en relación a la próxima llegada a la mayoría de edad de los menores citados en la queja, nos confirmaron la implementación de medidas y recursos, tanto propios como dependientes de otras instancias administrativas, para que el tránsito a la vida adulta en las mejores condiciones posibles.

## **5. Acogimiento residencial.**

La Administración de la Junta de Andalucía dispone de una red de centros propios o en régimen de convenio o concierto con entidades privadas en los que residen aquellas personas menores de edad tuteladas o cuya custodia hubiera sido asignada a la Junta de Andalucía, y sobre las que se haya considerado más beneficiosa su estancia en centros en lugar de la prioritaria medida de acogimiento familiar.

La organización y funcionamiento de estos centros habrá de estar orientada a dos principios básicos; de un lado se ha de procurar la mejor calidad técnica en la atención, referida tanto a recursos humanos como materiales, y de otro la dinámica de funcionamiento de los centros debe procurar cuantas mayores semejanzas posibles al modelo de un hogar familiar.

Y en este contexto resultan prioritarias las funciones de supervisión y control del Ente de Protección de Menores, respondiendo a una doble lógica y finalidad: De una parte se ha de responder a la preocupación por el estado de los menores internos en el centro. La Administración es tutora (o mera guardadora) de las personas menores internas en el centro, y como un buen padre o madre hace respecto de su hijo o hija, ha de velar porque reciba las atenciones y cuidados que le son necesarios, protegiendo sus derechos e integridad y decidiendo en cada momento aquellas medidas o actuaciones más beneficiosas para su supremo interés.

Además de estas actuaciones propias de quien ejerce la tutela o guarda, nos encontramos la visión de la Administración responsable del funcionamiento del centro, como servicio público que se presta en régimen de prestación directa, o indirecta mediante convenio, concierto o cualquier otra fórmula contractual. Desde esta perspectiva, la Administración ha de velar porque el centro cumpla con los requisitos establecidos en la normativa, y porque ajuste su prestación al encargo institucional realizado, conforme a las cláusulas del documento contractual y con el seguimiento y evaluación establecido.

Tales requisitos se encuentran regulados en la Orden de la Consejería de Igualdad y Bienestar Social de 28 de julio de 2000, que desarrolla el Decreto 87/1996, de 20 de febrero, sobre autorización, registro y acreditación de los Servicios Sociales de Andalucía, e incluye expresamente en su Anexo I las condiciones materiales y funcionales de obligado cumplimiento para los centros residenciales de protección de menores, ubicados en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En este apartado destacamos las gestiones que realizamos en la **queja 12/6111** que iniciamos, de oficio, tras tener conocimiento por los medios de comunicación de un incidente ocurrido en el centro “Ciudad de Los Niños”, de Huelva capital. Según las crónicas periodísticas, los padres de una menor tutelada por la Administración y residente en dicho centro denunciaron a la policía que su hija fue víctima de una agresión sexual en el centro, cuyos autores podrían haber sido otros menores también allí residentes, todo ello, al parecer, propiciado por unas insuficientes medidas de control por parte del personal encargado de la custodia de los menores.

Tras incoar el expediente, decidimos solicitar de la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Bienestar Social la emisión de un informe sobre dicho incidente y las actuaciones que hubiera desarrollado el Ente Público de Protección de Menores tras tener conocimiento de dicha denuncia.

En respuesta a nuestra petición recibimos un informe suscrito por el Servicio de Protección de Menores de Huelva, en el que se señalaba que el Servicio tuvo conocimiento de los hechos tras la personación de los padres en dichas dependencias, y que a continuación se abrió un expediente informativo, de cuya instrucción se obtuvieron las siguientes conclusiones:

*“(...) Que de las declaraciones tanto de los profesionales del centro como de los profesionales entrevistados no se aclara nada en relación con la veracidad o no de lo sucedido.*

*Que por parte del centro no se cumple con la vigilancia en turno de noche, el educador debería mantenerse activo puesto que se trata de su turno laboral, y no acostarse en su dormitorio.*

*Que la educadora, a la que trasmite el menor lo ocurrido, debería de haber intervenido, sin entrar en la credibilidad de lo que cuenta la niña. A su vez la transmisión de información a su compañero que la sustituye en el turno, no fue por los cauces correctos, y a que le contó lo ocurrido con la menor, pero no se reflejó por escrito.*

*Que el rol del representante de la entidad debería clarificarse por el buen funcionamiento del centro, y que ante cualquier incidencia el personal tenga claro que debe comunicárselo al director.*

*Que la menor y sus hermanos se marcharon con sus padres sin comunicárselo al educador, por lo que se refleja una falta de organización, en algo tan importante como que unos padres puedan llevarse a unos menores tutelados sin que sobre eso el centro tenga ningún control (...).”*

A la vista de las conclusiones que obtuvo la propia Delegación Territorial con su investigación interna hubimos de llamar la atención sobre el hecho de que tales irregularidades de funcionamiento llegaron a ser contrastadas no de forma espontánea, a

raíz de una intervención promovida por la propia Administración, sino tras la denuncia de abusos sexuales efectuada por los padres de una menor allí residente, e incoarse un procedimiento para intentar esclarecer tan graves acusaciones.

Se retrata en el informe un régimen de funcionamiento del centro carente de suficiente rigor organizativo, sin suficiente vigilancia en el turno de noche, sin que el personal comunicase las incidencias relevantes a la dirección y sin que tampoco dejase constancia escrita de un informe con tales incidencias, especialmente de las denuncias o quejas realizadas por los propios menores. También destaca la aparente laxitud en los controles de entrada y salida del centro ante la marcha de algunos de los menores tutelados con sus padres, sin conocimiento del personal.

Por ello, tras la detección del cúmulo de irregularidades descritas en el propio informe de la Administración, con indudables repercusiones en los menores tutelados, nos vimos en la tesitura de reclamar del Ente Público de Protección de Menores en la provincia de Huelva un mayor celo en el control de los recursos residenciales a quienes confía la guarda y custodia de menores tutelados.

A tales efectos recordamos las competencias que el artículo 73 del Decreto 355/2003, de 16 diciembre, sobre acogimiento residencial de menores, encomienda a las Delegaciones Provinciales de la Consejería para la Igualdad y el Bienestar Social (Actualmente Delegaciones Territoriales de Igualdad, Salud y Bienestar Social) respecto de la supervisión y control de los centros de protección, como también respecto de la ejecución, seguimiento y evaluación de la medida de acogimiento residencial.

De igual modo, al existir un vínculo contractual con la Administración, no deben existir dudas en cuanto a la potestad de supervisión y control permanente de la correcta ejecución del encargo efectuado a la entidad privada gestora del centro. Se trata de una potestad inherente a la Administración pública en el ámbito propio de la ejecución del contrato administrativo para impulsar, verificar y supervisar su cumplimiento efectivo, conforme a su propio articulado y demás cláusulas accesorias.

Y recordamos que las irregularidades antes descritas no hacen más que incidir en hechos de contenido similar a los que abordamos en la **queja 11/1087** y cuya tramitación culminamos solicitando a la Delegación Territorial (por entonces Delegación Provincial de Igualdad y Bienestar Social) que efectuase un estricto cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 61 del Decreto 355/2003, de 16 diciembre, sobre acogimiento residencial de menores, de visitas de supervisión y control a los centros de protección de menores con periodicidad mínima de carácter semestral, todo ello con la finalidad de evitar la consolidación, por pura rutina, de pautas de funcionamiento en los centros no acordes con los principios que habrían de inspirar el funcionamiento de los centros de protección, detallados en el Decreto 355/2003, antes aludido.

Así pues, teniendo en cuenta los hechos expuestos, formulamos las siguientes **Recomendaciones** a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Bienestar Social de Huelva:

*"Que se extremen las medidas de supervisión y control de los centros de protección de menores existentes en dicha provincia, a fin de que quede garantizado el cumplimiento de las exigencias materiales y funcionales establecidas en la normativa, especialmente en lo referente a la vigilancia durante el turno de noche y el control de las salidas de los menores.*

*Que en relación con el centro en cuestión se exijan las responsabilidades que se derivaran de las irregularidades detectadas en la inspección, todo ello conforme a las previsiones establecidas en el vínculo contractual con la Administración".*

La respuesta a nuestra Resolución fue en sentido favorable, precisando el Ente Público que se realizarían las actuaciones precisas para un óptimo funcionamiento de los medios materiales y funcionales destinados al acogimiento residencial de menores en la provincia.

Otra cuestión de contenido diferente abordamos en la **queja 12/4820** que tramitamos a instancias de una pareja que estaba disconforme con el rechazo a su ofrecimiento para colaborar con la Junta de Andalucía en la atención a menores internos en centros de protección. Manifestaban que su intención era proporcionar calidez de hogar y atenciones familiares a menores internos en centros de protección y que su ofrecimiento fue rechazado sin motivos fundados y recibiendo un trato no adecuado.

Tras admitir la queja a trámite solicitamos la emisión de un informe a la correspondiente Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Bienestar Social, respondiéndonos que los hechos expuestos en la queja debían ser abordados desde una doble perspectiva; de un lado analizando el cumplimiento del protocolo establecido para la selección de familias colaboradoras, y de otro la atención concreta recibida por la familia.

Respecto de la aplicación del protocolo en el informe se matiza que aunque por parte del Servicio de Protección de Menores se siguieron las pautas establecidas, tal actuación no evitó que se cometieran ciertos errores que propiciaron que en el centro se autorizara la salida de la menor con dicha familia, a pesar de que no se había ratificado previamente dicha autorización por parte del personal técnico del Servicio.

Tras el estudio de la petición y una vez revisada la documentación que obraba en poder de la Administración se detectaron indicios que desaconsejaban que dicha familia fuese colaboradora de centros de protección, como serían la existencia de una solicitud para adopción internacional y haber acreditado motivaciones y expectativas que pudieran interferir en el desempeño de dicha colaboración.

En lo referente al trato recibido, en el informe se señala que los hechos relatados en la queja fueron el resultado de una desafortunada atención tras personarse en la sede del Servicio. No se les atendió personalmente sino a través de un teléfono ubicado en la zona de recepción de documentación, siendo lo más idóneo que hubieran sido recibidos en un despacho o habitación separada, para una atención acorde a la sensibilidad que requería la situación.

Se resalta también que tras exponer sus quejas fueron citados en el Servicio de Protección de Menores, donde tras reconocer los errores cometidos se les expuso los motivos de las decisiones adoptadas y la posibilidad de que solicitaran su idoneidad para un acogimiento familiar, y ello teniendo en consideración que el personal técnico del Servicio valoraba que su verdadera motivación era la de acoger en su familia a una menor y no de la de colaborar puntualmente con centros de protección.

Tras trasladar el contenido de dicho informe para alegaciones a las personas reclamantes, éstas se lamentan de que la respuesta que obtuvieron no se produjera de forma espontánea sino que hubieron de insistir de forma reiterada para obtener una cita y que finalmente accedieran a explicarles el porqué de su actuación. Puntualizan que su

relación con el Ente Público de Protección de Menores siempre se ciñó a las indicaciones que fueron recibiendo, y que desde el principio siguieron los consejos y pautas marcadas por la entidad colaboradora, siendo guiados por ella en todo momento, por lo cual no comparten en absoluto cualquier incumplimiento por su parte del protocolo establecido, el cual debía conocer y respetar tanto dicha entidad colaboradora como el personal técnico del Servicio.

A la vista de los hechos expuestos, del contenido del informe remitido y de la normativa de aplicación, estimamos conveniente realizar las siguientes consideraciones:

1.- Las actuaciones relatadas en la queja se enmarcan en el programa especial de familias colaboradoras con centros de protección de menores, el cual surge para ofrecer respuesta a las necesidades de menores internos en dichos centros con una institucionalización prolongada o que no disponen de familia de origen o extensa que les visite y con los que mantengan vínculos familiares.

Se trata de un programa especial que se ha venido asentando en los últimos años y que se diferencia de la medida de acogimiento familiar. En este caso la permanencia del menor con la familia no coincide ni en cuanto a expectativas ni en cuanto a intensidad de convivencia e integración con la familia respecto de las distintas modalidades de acogimiento, siquiera fuera con el de menor intensidad, cual sería el acogimiento simple.

Al colaborar con la Administración que tutela al menor y garantiza su asistencia y cuidados en acogimiento residencial, la familia que se ofrece a colaborar puede aportar de forma puntual los beneficios inherentes a la convivencia en el hogar familiar, rompiendo la rutina propia del centro, con modelos de comportamiento diferentes y enriqueciendo con nuevas vivencias al menor. Pero las bondades de esta colaboración se han de conciliar también con el rigor que impone el ejercicio de la tutela del menor, que requiere la comprobación de la idoneidad de dicha familia para tener una relación tan estrecha con el menor, así como la formalización de un documento que autoriza su salida del centro y otorga su custodia temporal hasta el momento señalado para el regreso.

Y en el presente caso el problema surge por una falta de coordinación entre la entidad colaboradora y el Servicio de Protección de Menores, ya que la entidad sobreentiende que el ofrecimiento de esta familia ha sido favorablemente aceptado por la Administración cuando en realidad todavía no se había procedido a su autorización.

Las actuaciones posteriores obedecen a la necesidad de enmendar el error, toda vez que la valoración efectuada era negativa a la aceptación del ofrecimiento de colaboración, por resultar incompatible la expectativa y motivación de la familia respecto de los principios y objetivos del programa.

2. – Centrándonos ahora en la atención dispensada a la familia tras tener conocimiento de su exclusión del programa de colaboración con centros de protección hemos de manifestar nuestro desacuerdo con dicha manera de proceder. En este punto resaltamos como la propia Delegación Territorial valora en su informe como inadecuada la atención dispensada a la familia, y ello tanto por no haber ofrecido respuesta y explicaciones personalizadas ante una situación de rechazo a un ofrecimiento altruista de colaboración, como también por la forma y lugar en que dicha atención se produjo.

Estimamos que si en el momento en que la familia se persona en la sede administrativa no era posible ofrecer una atención personalizada, lo prudente y deseable es que tras una explicación de las circunstancias por las cuales no se les podía atender en

esos momentos se les ofreciera una cita para un momento posterior, para que fueran atendidos en unas condiciones dignas para abordar cuestiones tan delicadas.

Una vez citados serían recibidos con corrección y recibirían información personalizada sobre los motivos de la decisión adoptada, asesorándolos sobre opciones alternativas para colaborar con la Administración y, en caso de seguir disconformes con la resolución de la Administración, sobre las vías posibles de recurso.

3.- Pero, llegados a este punto, desde una vertiente constructiva no podemos conformarnos con una mera descripción de los errores o irregularidades cometidas sin un análisis crítico de sus causas y proponer posibles medidas reparadoras que eviten en un futuro supuestos similares.

A este respecto consideramos indispensable que se revisen los mecanismos de coordinación entre entidades colaboradoras y personal técnico del Servicio de Protección de Menores, procurando una información fluida y accesible que impida supuestos como el acaecido en la queja de decisiones contradictorias entre entidad colaboradora y Administración.

También consideramos perentorio que se revisen las pautas de funcionamiento de los diferentes departamentos para diferenciar la atención telefónica inmediata de otros supuestos en que se requiera una atención personalizada, con la correspondiente cita en la sede administrativa.

Así pues, teniendo en cuenta los hechos expuestos, formular las siguientes **Recomendación** a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Bienestar Social de Málaga:

*"Que tras un análisis crítico de los hechos acaecidos en la presente queja se adopten las medidas precisas para evitar problemas de coordinación entre entidades colaboradoras y personal técnico de los diferentes servicios que gestionan las competencias del Ente Público de Protección de Menores*

*Que se dicten las instrucciones precisas dirigidas al personal de tales servicios para garantizar que en aquellos supuestos en que se requiera una atención personalizada ésta se realice en un entorno óptimo de intimidad y confortabilidad".*

La respuesta de la Administración a nuestra resolución fue en sentido favorable confirmándonos el dictado de las instrucciones correspondientes al personal técnico del Servicio de Protección de Menores.

## **6. Acogimiento familiar.**

En relación al acogimiento familiar, según queda recogido en el artículo 26 de la Ley del Menor de Andalucía, éste se promoverá cuando las circunstancias del menor lo aconsejen y perdurará hasta que el menor pueda reintegrarse en su familia de origen, o reinsertarse en su medio social una vez alcanzada la mayoría de edad, su emancipación, o bien hasta que pueda ser adoptado.

Dicha Ley establece la prioridad del acogimiento familiar sobre el residencial, la preferencia de la familia extensa sobre la ajena y que se evite, en lo posible, la separación de hermanos procurando su acogimiento por una misma persona o familia.



Con la finalidad de comprobar el acomodo de las actuaciones administrativas a estos principios de actuación tramitamos la **queja 12/6001** formulada por la familia de acogida de una niña a la cual tenían en acogimiento familiar permanente prácticamente desde su nacimiento. El caso de esta menor fue abordado con anterioridad por esta Institución en el expediente de **queja 09/4648** el cual tramitamos ante la solicitud de esta familia para que intercediéramos ante el Ente Público de Protección a fin de que fuese estimado su ofrecimiento para obtener la guarda y custodia de la menor.

El titular de la queja nos decía que tras tener conocimiento que una prima suya se encontraba embarazada, y ante la conducta de riesgo que llevaba por su vida desordenada, en ambientes marginales, sin higiene ni correcta alimentación, y afectada por problemas severos de drogadicción, decidió comunicarlo a la Administración a fin de que efectuasen un seguimiento y al mismo tiempo él se preocupó por tener controlada a la futura madre y ofrecerle toda la ayuda que le fue posible.

Una vez que dio a luz a su hija, acudieron diariamente al propio hospital hasta que dieron de alta a la menor, siendo ellos quienes ejercieron, de hecho, el rol parental, dándole las tomas de leche y manteniendo la primera impronta de vínculos afectivos con la niña. Con posterioridad el Ente Público de Protección asumió la tutela administrativa y consecuente guarda y custodia de la recién nacida emprendiendo actuaciones para decidir lo conveniente atendiendo a su supremo interés como menor.

En esta tesitura se produjo el ofrecimiento de esta familia para acoger a la niña, al contar con el consentimiento y voluntad decidida de la madre en tal sentido, y disponer además de apoyo de su familia extensa, que ya tenía en acogimiento familiar a una hermana de dicha menor. De este modo se evitaría que la menor perdiera su referente familiar y se lograría mantener los vínculos con su hermana y demás familiares, a expensas también de la evolución de la madre, ello a pesar de que su conducta no hacía presagiar una evolución positiva.

Considerando todos estos hechos, el Ente Público de Protección decidió, en interés de la menor, constituir un acogimiento familiar permanente con estos familiares, siéndoles confiada formalmente la custodia de la menor cuando ésta contaba apenas unos meses de vida. Para dicha finalidad la Administración hubo de salvar el escollo que suponía el hecho de que estos familiares no se encontraran incluidos en el concepto legal de familia extensa, esto es, hasta el segundo grado de parentesco por consanguinidad o afinidad, ponderando diversas circunstancias todas ellas en beneficio e interés primordial de la menor. Entre estas circunstancias favorables al acogimiento se encontraba la cercanía y vínculos que mantenían con la madre, su preocupación y protección durante el embarazo, su presencia junto a la menor desde el mismo momento del nacimiento, así como el hecho de que otros familiares (tíos abuelos) tuvieran ya acogida a la hermana de dicha menor. Por dichos motivos se efectuó una interpretación extensiva de los requisitos reglamentarios y se les consideró allegados a la menor, confiándoles su acogimiento familiar permanente.

Una vez transcurridos tres años desde entonces, la integración de la menor con esta familia es plena, los informes de seguimiento son muy favorables, y es cuando se vuelven a dirigir a la Defensoría tras haber solicitado al Ente Público que promoviese un acogimiento familiar preadoptivo y obtener una respuesta esta vez en sentido negativo. La familia argumenta que la integración de la menor con ellos es plena, con los vínculos característicos de una relación paterno filial, estimando que lo congruente sería que esa relación que de hecho se está fraguando pudiese tener reflejo desde el punto de vista legal, para que de este modo la menor pudiera beneficiarse de las ventajas inherentes a una adopción, equiparándose a todos los efectos a una hija natural.

Así pues, tras evaluar la petición de esta familia, decidimos admitir su queja a trámite y dar traslado de su petición ante la Delegación Territorial de Salud y Bienestar Social de Sevilla, desde donde nos fue remitido un informe en el que de forma sucinta se respondía a esta cuestión con los siguientes argumentos:

*“(…) se considera que para la modificación de la medida de protección adoptada, de acogimiento familiar permanente a acogimiento preadoptivo/adopción, la menor debe tener conocimiento de sus orígenes y de su historia familiar, y en última instancia la adopción reportarle un beneficio del que carecería en el supuesto de mantenerse la situación de acogimiento familiar permanente.*

*No se descarta en un futuro, una vez realizada la intervención con la menor respecto al conocimiento de sus orígenes y de su historia familiar, la modificación de dicha medida, pero actualmente se considera, dada la edad de la misma que la medida adecuada continúa siendo el acogimiento familiar permanente. (...)”.*

A la vista de los hechos expuestos, del contenido del informe remitido y de la normativa de aplicación, estimamos conveniente realizar las siguientes consideraciones:

En la presente queja se somete a nuestra consideración la negativa de la Administración al cambio de un acogimiento familiar permanente a preadoptivo, todo ello fundamentado en el interés superior de la menor tutelada por la Administración.

Y en este punto debemos detenernos en primer lugar en el apartado 1 del artículo 28 de nuestra Ley reguladora (Ley 9/1983, de 1 de diciembre) que señala que el Defensor del Pueblo Andaluz no es competente para anular o modificar actos y resoluciones de la Administración Autonómica, sin que ello sea obstáculo para que pueda sugerir la modificación de los criterios utilizados para la producción de aquellos.

Así pues, aun respetando el contenido de la decisión de la Administración, que en este caso actúa en su condición Ente Público de Protección de Menores, nos vemos en la tesitura de discrepar de los criterios y argumentos que fundamentan la decisión de mantener –por tiempo no definido- el status jurídico de acogimiento familiar permanente, todo ello fundamentado en dos argumentos principales: De un lado la necesidad de asegurar que la menor conozca sus orígenes familiares, y de otro la falta de beneficios de dicha decisión para la menor, en cuyo interés debía estar orientada dicha modificación.

A este respecto nuestra apreciación es que en uno de los supuestos se ha podido producir una apreciación errónea o inexacta de algunos de los elementos de hecho y en el otro de los supuestos no se ha ponderado suficientemente el alcance y valoración de determinadas circunstancias.

En tal sentido, valoramos que en la apreciación de los elementos de hecho no se ha ponderado de forma suficiente el interés y voluntad decidida de esta familia porque la menor mantenga sus vínculos familiares, ya que todas las manifestaciones que han ido realizando en los diversos contactos que han mantenido con el Ente Público de Protección y las conclusiones que se pudieran extraer de su comportamiento con la menor aportan indicios en dicho sentido, siendo un dato muy relevante las fluidas relaciones de la menor con su hermana y resto de familiares, así como la voluntad de toda la familia de no perder las relaciones con su madre, la cual ha prestado consentimiento expreso, por escrito, al acogimiento preadoptivo y posterior adopción de su hija por su primo y la esposa de éste.

Se da la circunstancia de que la madre de la menor se encuentra residiendo en otra Comunidad Autónoma y que tras contactar con ella se han preocupado porque ésta conozca la situación de su hija y su intención de promover su adopción. La respuesta de la madre ha sido favorable e incluso les ha hecho llegar, por conducto de los servicios sociales de dicha Comunidad Autónoma, un documento donde manifiesta la aceptación de la adopción de su hija por parte de sus familiares.

Creemos que a este hecho tampoco se le ha otorgado suficiente relevancia desde el punto de vista de su trascendencia en el marco de la legislación civil, siendo así que la madre no solo ha consentido sino incluso favorecido el acogimiento preadoptivo de su hija por parte de su primo y esposa, tratándose éste de uno de los requisitos legales que se han de acreditar en todo proceso de adopción (artículo 177 del Código Civil), debiendo constatar el Juzgado el asentimiento de los progenitores a la adopción, y en caso contrario suplirlo en interés del adoptando, siendo así que en el presente caso al ser el padre desconocido y tener de antemano el consentimiento de la madre este requisito habría quedado allanado.

Tampoco pasamos por alto el hecho de que la adopción de la menor traería consigo un status jurídico para ella de mayor protección, al beneficiarse de la protección que otorga el Código Civil a los hijos e hijas, naturales o no, con efectos en diferentes facetas de la vida, entre las que se encuentran, como no podía ser de otro modo, las referidas a la esfera patrimonial, incorporando a título de ejemplo los derechos como persona legitimaria hereditaria ante posibles contingencias no deseadas.

Por otro lado, es un hecho cierto que a pesar de las determinaciones legales y reglamentarias, de la actuación de la Administración Pública y del personal a su cargo y del empeño que pudieran poner las personas adultas responsables del cuidado de la menor, en las relaciones de la vida cotidiana se dan situaciones en que una persona menor de edad se ve señalada, con cierta connotación peyorativa, por el mero hecho de que se conozca que está siendo objeto de medidas de protección por parte de la Administración o en la tesitura de tener que responder a preguntas de compañeros o de vecinos cuestionando el porqué las personas que cuidan de ella no sean sus padres sino otros familiares. No tendría porque ser así, y se debería evitar toda estigmatización, pero la realidad social es tozuda y poco justa con las personas que más ayuda necesitan, y es por ello que quienes más se preocupan por el interés y bienestar de la menor no pasen por alto esta circunstancia y procuren evitar a la niña toda molestia, por nimia que pudiera considerarse, ante el hecho de su inminente inscripción en la escuela infantil, debiendo matricularse con unos apellidos que no se corresponden con los de quienes considera sus padres.

Así pues, teniendo en cuenta los hechos expuestos, esta formuló la siguiente **Sugerencia** a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Bienestar Social de Sevilla:

*"Que se revisen los criterios tenidos en cuenta para decidir la permanencia de la menor en acogimiento permanente, valorando la posibilidad de que pudiera ser más beneficioso para ella en estos momentos promover un acogimiento familiar preadoptivo".*

La respuesta a esta resolución no fue en sentido favorable, considerando la Administración que aún no se daban las circunstancias propicias para un cambio de medida de protección. No obstante, por considerar esta Institución que los motivos esgrimidos en nuestra sugerencia aún podrían ser aceptados por la Administración, decidimos elevarla a la instancia administrativa superior, encontrándonos a la espera de recibir la obligada respuesta.

## 7. Adopciones.

Destacamos en este apartado las actuaciones que realizamos en la **queja 12/1808** que tramitamos a instancias de una persona que al llevar 8 años en lista de espera para la adopción internacional decidió optar porque su expediente se tramitara en un país diferente al de su elección inicial, encaminando sus preferencias a México y ajustando el tramo de edad de su solicitud a las exigencias de dicho país. En esta tesitura hubo de someterse a la revisión de su declaración de idoneidad, encontrándose con que tras el estudio de idoneidad la propuesta fue en sentido negativo, por lo que decidió recurrir dicha decisión alegando que carecía de fundamentación ya que sus circunstancias personales – salvo el lógico paso del tiempo- no habían cambiado, variando únicamente el tramo de edad del menor a adoptar conforme las exigencias de México.

Tras presentar alegaciones en disconformidad con dicha valoración, éstas fueron estimadas parcialmente por la Comisión Provincial de Medidas de Protección de Córdoba en el sentido de que se realizase una nueva valoración por otro equipo de distinta provincia.

Dicha decisión se ejecutó pero solo en parte ya que se realizó una valoración por un equipo distinto pero de la misma empresa y provincia. También, a su instancia, se procedió a la grabación de las entrevistas con el personal evaluador, circunstancia que hasta esos momentos no se había producido.

La interesada manifiesta que el nuevo informe de valoración no hizo más que incidir en los presupuestos y conclusiones del informe anterior, y que por ello presentó unas nuevas alegaciones para que el personal funcionario de la Consejería encargado de instruir el expediente pudiera valorar sus manifestaciones tras escuchar las grabaciones de las entrevistas y así comprobar lo sesgado de las interpretaciones realizadas por el personal evaluador de la empresa y como el estudio de idoneidad se fundamentaba en los presupuestos del informe anterior, trasladando miméticamente su línea argumental.

Y en este punto se produce la principal queja de la interesada, manifestando su indefensión en cuanto que el Servicio de Protección de Menores de Córdoba le comunicó la inadmisión de su petición de audición de las grabaciones, con fundamento en la no autorización por parte de la empresa. La Delegación Provincial justificaba dicha inadmisión en la necesidad del consentimiento de todos los intervinientes (profesionales y personas evaluadas) siendo así que por carecer del permiso del personal evaluador la decisión no pudo ser otra que la de comunicarle la imposibilidad de acceder a dicho fichero de datos personales (grabación de audio).

En estas circunstancias las alegaciones que presentó perdieron toda virtualidad ya que nada podía comprobar ni contrastar el personal funcionario de la Delegación sobre algo que no había tenido ocasión de escuchar. Y para ahondar su malestar la interesada nos daba traslado de un escrito que le remitió la empresa señalando que las grabaciones estaban correctamente custodiadas por si eran requeridas por la Administración o el Juzgado, cuando precisamente habían negado autorización para ser oídas y evaluadas por el personal funcionario de la Administración encargado de la gestión del expediente.

A la vista de los hechos expuestos, del contenido del informe remitido y de la normativa de aplicación, estimamos conveniente realizar las siguientes consideraciones:

1.- Se somete a nuestra consideración, en primer lugar, el sesgo negativo en la revisión de una valoración de idoneidad para la adopción internacional. A este respecto poco podemos aportar toda vez que para emitir un pronunciamiento sobre el acierto o desacierto

de dicha decisión tendríamos que realizar nosotros una valoración contradictoria, sin que sea ese nuestro cometido ni dispongamos de personal especializado para ello.

Nuestra Ley reguladora, 9/1983, de 1 de diciembre, establece en el artículo 28 que esta Institución carece de competencias para modificar o anular los actos de la Administración Autonómica de Andalucía, pudiendo no obstante sugerir la modificación de los criterios adoptados para la producción de aquellos. Y es precisamente en este aspecto en el que vamos a centrar nuestras actuaciones no sin antes recalcar que esta queja vuelve a incidir en la misma temática planteada por otras quejas recibidas en ejercicios anteriores en esta Institución, relatando la disconformidad con la intervención de la empresa contratada por la Administración para realizar dichas valoraciones, con malestar por el trato recibido por el personal contratado por la empresa, respecto a interpretaciones sesgadas de determinados hechos o acontecimientos y conclusiones fundamentadas en hipótesis no suficientemente contrastadas.

En el expediente de **queja 09/5826** ya recordamos la necesidad de control de las actuaciones del personal evaluador con la finalidad de que su actuación se ajustase al encargo realizado por la Administración, conforme a las pautas y protocolos de actuación dictados en tal sentido. En la resolución que emitimos en dicho expediente reflexionamos en torno a la dificultad que entraña el trabajo de valoración de la idoneidad, en cuanto que implica un juicio sobre la capacidad, aptitud y actitud de una persona o personas para asumir los derechos y obligaciones que conlleva la adopción de una persona menor de edad. Dicha valoración ha de explorar diversas facetas de la vida de dicha persona, algunas con incidencia en su intimidad y relaciones afectivas. Al ahondar en estos espacios tan sensibles quien entrevista y evalúa ha de tener un comportamiento neutro y mesurado, sensible, con las circunstancias de la persona que se somete a la evaluación, evitando herir susceptibilidades y procurando que el análisis no se vea influido por prejuicios personales ni por creencias o ideologías que no fueran las propias del sistema de valores y principios que se deduce de nuestra Constitución. Y en este trance, tampoco resulta extraño que ante una valoración negativa se produzca una reacción de rechazo de la persona evaluada hacia quien ejerce dicha labor valorativa, sirviendo las críticas hacia el personal evaluador como modo de desvirtuar el contenido del informe de no idoneidad.

Este es un hecho insoslayable y que siempre se ha de tener presente. Aún así, asumiendo la necesidad de estas cautelas, ello no nos puede llevar a pasar por alto la reiteración de quejas que inciden en un trato poco cortés, frío y nada considerado con la situación de quienes se someten a la valoración de sus circunstancias personales. Y más aún cuando estas personas alegan la indefensión que representa el hecho de que el argumentario de la valoración de idoneidad se base, fundamentalmente, en declaraciones que efectuaron, verbalmente, en entrevistas personales, manifestaciones que en ocasiones niegan rotundamente haberlas realizado y en otras discrepan de la interpretación que se da a sus palabras, sacadas de contexto.

2. – Centrándonos, pues, tanto en el procedimiento ejecutado para obtener la resolución administrativa con la que los interesados se muestran disconformes, como en los criterios utilizados para su emisión, hemos de detenernos necesariamente en la inadmisión de la petición de la interesada de que el personal de la Delegación tuviera acceso a la grabación de las entrevistas para de este modo poder valorar sus alegaciones al respecto.

En este punto hemos de enfatizar la importancia que tiene el informe con propuesta de valoración de idoneidad en el procedimiento para la emisión de la resolución declarativa de dicha idoneidad para la adopción. Esto es así en tanto que, por razones obvias, salvo que existan otros elementos de prueba la resolución muy difícilmente se

apartará del contenido de la propuesta y si se da el supuesto de que la resolución no es positiva tiene el efecto de impedir que siga adelante el proceso de adopción, frustrando la legítima expectativa de las personas de constituir o agrandar su familia mediante la adopción de una persona menor de edad.

Por ello, al igual que las personas que se han dirigido en queja ante esta Institución, hemos de cuestionarnos las garantías que existen de que el proceso de evaluación se efectúa con estricta sujeción a las previsiones legales y reglamentarias y que los mecanismos previstos para reclamar ante actuaciones incorrectas o erróneas son efectivos. La primera duda que nos asalta es ¿cómo reclamar la incorrección de una valoración si el fundamento de nuestra reclamación reside en la interpretación que determinados profesionales realizan de nuestras palabras?. Y en el supuesto de una segunda valoración contradictoria ¿Cómo justificar que el personal evaluador realizaba la entrevista partiendo de datos del informe realizado por el equipo anterior, con el que precisamente existen discrepancias?

Así las cosas, cobra vital importancia comprobar que la labor evaluadora se efectúe por personal cualificado, conforme a una praxis profesional adecuada, con estricta sujeción a lo dispuesto en la legislación. Así, a título de ejemplo, en la redacción de las conclusiones no podrán primar motivaciones ideológicas, ni una opción religiosa respecto de otra, ni cualesquiera otras opciones personales en detrimento de los derechos fundamentales y libertades reconocidos en la Constitución. Tampoco sería admisible una valoración sacada de contexto o basada en corrientes doctrinales extremas, o exacerbando conclusiones respecto de otras interpretaciones comúnmente más admisibles, o efectuadas en ejercicio de un corporativismo profesional mal entendido o respondiendo a intereses laborales o mercantiles de la propia empresa .

En consecuencia, ello, ante la presentación de un escrito de alegaciones fundamentadas en el contenido de las entrevistas realizadas por el personal de una empresa contratada por la Administración no consideramos admisible el veto realizado por dicha empresa para que la Administración, que es la que ha resolver la idoneidad o idoneidad de la persona evaluada, pueda acceder a su contenido y valorar convenientemente el trabajo realizado a la luz de las alegaciones efectuadas por la reclamante.

Apreciamos que en este punto se causa indefensión a la interesada ya que se merman sus posibilidades de defensa. Y llegamos a esa conclusión en tanto que sólo podría formular alegaciones verdaderamente contradictorias a las conclusiones y hechos retraídos de las entrevistas si quien hubiera de valorarlas pudiera tener acceso directo a las fuentes.

También, en vista de que por decisión unilateral de la empresa se impide el acceso a las grabaciones en el trámite administrativo, tal circunstancia posterga la audición contrastada de las grabaciones al momento en que se tramite en sede judicial el eventual recurso por parte de la persona afectada, diluyéndose en consecuencia la posibilidad de evitar la judicialización de un conflicto que sería solventable en sede administrativa.

Además, los costes inherentes al procedimiento judicial, añadidos a la conocida lentitud en los trámites judiciales, hace que la posible reparación del error invocado, de ser favorable, aún así no llegase a colmar las expectativas de la persona reclamante. Y esto es así en tanto que en los procedimientos de acogimiento o adopción de menores el tiempo juega un factor esencial, llegándose a supuestos en que pronunciamientos judiciales declarativos de derechos por el mero paso del tiempo resultan irrealizables en la práctica. Tal efecto puede llegar a producirse en supuestos como el presente en que el tramo de

edad del menor a adoptar guarda directa relación con la edad de la persona o personas solicitantes, resultando por tanto muy relevante el lapso de tiempo transcurrido desde la presentación del recurso hasta su resolución, pudiendo llegar a frustrar la expectativa de adopción.

3. Además de lo expuesto, hemos de señalar la endeblez jurídica del veto al acceso a las grabaciones al personal funcionario encargado de tramitar el expediente para la valoración de idoneidad. Nos manifestamos así puesto que la desautorización para acceder a las grabaciones entraría en aparente contradicción con lo establecido en el artículo 6, de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, Protección de Datos de Carácter Personal, que establece que no será preciso el consentimiento –para el acceso y tratamiento de datos de carácter personal- cuando los datos de carácter personal se recojan para el ejercicio de las funciones propias de las Administraciones públicas en el ámbito de sus competencias; o también cuando se refieran a las partes de un contrato o precontrato de una relación negocial, laboral o administrativa y sean necesarios para su mantenimiento o cumplimiento.

Pues bien, la parte que niega el consentimiento para el acceso a las grabaciones precisamente realiza funciones para la Administración, y dicha función se enmarca en un contrato administrativo entre cuyo articulado se recoge que las grabaciones de las entrevistas, previo consentimiento para ello de las personas implicadas, se efectúa con el fin, por un lado, de facilitar la recopilación de información de las personas evaluadas y por otro, para dejar constancia de la entrevista a fin de que la misma pueda ser utilizada como prueba en caso de que fueran cuestionados los informes o la actuación de quienes han intervenido en ella.

Desde nuestra óptica resulta un contrasentido que precisamente con fundamento en el articulado del contrato, ante la negativa de la empresa, quede vetado el acceso a las grabaciones y que la reacción de la Administración haya sido conformarse con dicha respuesta autolimitando su posibilidad de supervisión, sin ninguna acción –que conozcamos- para salvaguardar sus competencias y ejercer convenientemente las potestades administrativas.

Por todo lo expuesto dirigimos las siguientes **Recomendaciones** a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de Córdoba:

*"Que se ejerzan las potestades administrativas inherentes al contrato administrativo suscrito con la empresa encargada de realizar las valoraciones de idoneidad o su revisión para que no exista ningún obstáculo por parte de dicha empresa o del personal que tuviera contratado para que el personal de la Administración encargado de la gestión del expediente pueda acceder a las grabaciones de las entrevistas u otros documentos recabados durante el proceso de evaluación de la idoneidad para la adopción".*

La respuesta a nuestra Resolución fue en sentido favorable precisando la Administración que personal técnico de la Delegación Territorial se personaría en la sede de la empresa para la audición de las grabaciones. No obstante, también se indica en el informe que los archivos sonoros pueden ser consultados por la Administración, previo acuerdo de las partes, a los efectos de efectuar un seguimiento técnico de las actuaciones, pero que la derivación de tales archivos a las partes únicamente podría realizarse si existe una petición judicial, toda vez que las grabaciones no forman parte del procedimiento administrativo de valoración de idoneidad.

En lo referente a adopción internacional hemos de destacar también la **queja 12/6189** relativa a una Entidad Colaboradora para la Adopción Internacional (ECAI) de Córdoba, con la que el interesado había contratado la gestión de su expediente de adopción en Costa Rica.

En su escrito de queja el interesado nos decía que la ECAI no les prestó el asesoramiento técnico y jurídico recogido en el documento contractual y que su gestión se limitó a un trasiego de documentación de España a Costa Rica, pero sin añadir ninguna labor mediadora, ni de supervisión y adaptación de la documentación aportada a la legislación de Costa Rica que justificase los gastos hasta ese momento realizados. Finalmente, y a pesar de la intervención de la ECAI, su solicitud de adopción no prosperó, siendo rechazada en su fase inicial por las autoridades de Costa Rica.

Con base en dichos argumentos, y por tener encomendada la Junta de Andalucía las competencias de autorización e inspección de las Entidades Colaboradoras de Adopción Internacional es por lo que presentaron su queja ante esta Institución.

Tras admitir a trámite la queja, solicitamos la emisión de un informe sobre lo acontecido a esa Dirección General de Personas Mayores, Infancia y Familias, respondiéndonos que tras la reclamación presentada por esta familia se iniciaron los trámites previstos en la Orden de la Consejería para la Igualdad y el Bienestar Social, de 13 de diciembre de 2007, por la que se crea y regula el Registro de Reclamaciones de Entidades Colaboradoras de Adopción Internacional.

Así, siguiendo el procedimiento establecido en la Orden, se incoó expediente en cuya virtud se realizó una labor de mediación entre la familia reclamante y la ECAI, sin que pudiera consensuarse un acuerdo entre las partes, por lo que se actuó conforme a lo previsto en el artículo 13.4.b) de la citada Orden, redactando un acta con las actuaciones realizadas y archivando la reclamación. A continuación se dio traslado de dicha acta a familia y ECAI para que, si lo estimaban oportuno, pudieran ejercer las acciones judiciales que estimasen convenientes en defensa de su respectiva pretensión.

El acta en cuestión refleja sucintamente las siguientes conclusiones:

- Las competencias de la Junta de Andalucía, como Entidad Pública en materia de adopciones internacionales, se limita a declarar la idoneidad de las personas solicitantes de adopción, correspondiendo al país en cuestión determinar la admisión o no admisión de los candidatos, conforme a su propia normativa y criterio de selección.
- Las Autoridades competentes del Estado de Costa Rica reconocen que la documentación presentada por la ECAI les fue entregada en tiempo y forma.
- La Autoridad competente para el trámite de adopciones en Costa Rica emite una resolución rechazando la solicitud de adopción del matrimonio, todo ello por considerar que no eran idóneos para la adopción con fundamento en el relato recogido en el informe que elaboró la empresa contratada por la Junta de Andalucía para el estudio de idoneidad y que se adjuntó al propio certificado de idoneidad.
- La Dirección General expone en el acta de mediación que en el trámite de valoración de idoneidad se dio un plazo para alegaciones a la familia y que al no hacer hecho uso de dicha facultad asumieron tácticamente su contenido.



- Las adopciones tramitadas en Costa Rica son muy escasas (7 adopciones para toda España en los últimos 6 años) por lo cual resulta poco relevante la experiencia acumulada por las ECAIS acreditadas en dicho país.

- La Dirección General de Infancia y Familias considera que entre las funciones encomendadas a la ECAI se encuentra incluida la presentación de recursos contra decisiones contrarias a la adopción cuya gestión tienen encomendada. En consecuencia los gastos originados por tales recursos han de ser asumidos por la familia.

- La Dirección General considera que la cuantía que la familia se compromete a abonar en el contrato inicial se corresponde con la totalidad del proceso de adopción. Toda vez que este concreto procedimiento se paralizó al inicio, con la no admisión de los solicitantes, de dicha cuantía total se debe deducir el 40%, debiendo devolver la ECAI dicho importe a la familia.

Llegados a este punto, al no haberse incoado ningún expediente sancionador por posibles irregularidades en la intervención de la ECAI, las actuaciones de la Administración de la Junta de Andalucía concluyeron con la emisión de dicha acta con las conclusiones obtenidas en su labor mediadora ante la reclamación.

Así pues, tras haber expuesto de forma sucinta las actuaciones realizadas por la Administración y la ECAI, estimamos oportuno efectuar las siguientes consideraciones sobre la queja planteada por la familia:

En primer lugar hemos de recordar que todo proceso de adopción internacional conlleva dos fases, una de ellas a realizar en el país de origen del menor y otra que corresponde tramitarla en el país de residencia del solicitante o solicitantes de adopción.

En este caso la controversia se encuentra en la decisión adoptada por las autoridades de Costa Rica, que rechazaron la solicitud de adopción del matrimonio por considerarlos no idóneos para la adopción, ello a pesar de haber sido declarados idóneos para la adopción por la Junta de Andalucía. La familia achaca el resultado fallido de la adopción a una mala praxis de la ECAI que no les asesoró convenientemente, y por su parte la ECAI argumenta que no hizo más que cumplir con los cometidos propios de entidad colaboradora, siendo potestad de las autoridades del país admitir, o rechazar la solicitud. Sea como fuere lo cierto es que esta familia, que fue declarada idónea para la adopción por la Junta de Andalucía, finalmente fue considerada no idónea para la adopción por Costa Rica, y todo ello conforme a la interpretación del tenor de los propios documentos aportados por la Junta de Andalucía.

Para desentrañar este aparente contrasentido hemos de referirnos en primer lugar al Convenio de la Haya de 1993, relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional, debiendo destacar que dicho instrumento jurídico internacional es de plena ampliación en Costa Rica desde 1 de febrero de 1996.

Se trata de un convenio de cooperación entre Estados que prevé que, en atención al superior interés del menor, en las adopciones internacionales existan garantías procedimentales que eviten el tráfico de niños y aseguren el reconocimiento recíproco de las adopciones constituidas en uno de los Estados parte. Basa su funcionamiento en el establecimiento de "Autoridades Centrales" en cada uno de los Estados parte que cooperan y median entre ellas para garantizar el buen éxito de la adopción.

Los trámites y requisitos establecidos en dicho Convenio internacional se encuentran recogidos en la reglamentación que la Junta de Andalucía ha establecido para regular el ejercicio de sus competencias en esta materia. De este modo el Decreto 282/2002, de 12 noviembre, sobre el Acogimiento Familiar y la Adopción, establece que las personas con residencia habitual en Andalucía, interesadas en adoptar a un menor extranjero residente en otro Estado, deberán dirigir su solicitud de declaración de idoneidad para la adopción internacional ante la Delegación de la Consejería competente en esta materia correspondiente a su provincia, siendo éste un requisito previo e indispensable para la tramitación del procedimiento de adopción internacional (artículos 53 y 54).

Una vez recibida la solicitud, e incoado el correspondiente expediente, habrá de procederse al estudio y valoración de las circunstancias personales y familiares, sociales y económicas de los solicitantes, allegando al expediente los documentos pertinentes (artículo 19). A continuación la Comisión Provincial de Medidas de Protección ha de dictar una resolución alusiva a la idoneidad de los interesados, que será notificada a éstos, ordenando en su caso la inscripción en el Registro de solicitantes de acogimiento y adopción de Andalucía (artículo 20).

Y es precisamente en este estadio del procedimiento, el relativo al procedimiento de valoración de idoneidad, donde detectamos que pudiera encontrarse el origen del problema que ha conducido al pronunciamiento contrario a la adopción por parte de las autoridades de Costa Rica:

En efecto, según el artículo 5 de la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de Adopción Internacional, corresponde a las Entidades Públicas de Protección de Menores la expedición, en todo caso, de los certificados de idoneidad, previa elaboración, bien directamente o a través de instituciones o entidades debidamente autorizadas, del informe psicosocial de los solicitantes de la adopción. Refiriéndonos a nuestra Comunidad Autónoma, el artículo 20 del Decreto 282/2002, antes citado, establece que un órgano colegiado, la respectiva Comisión Provincial de Medidas de Protección, ostenta las competencias para dictar la resolución sobre idoneidad o no idoneidad para la adopción, emitiendo tal resolución tras analizar el informe-propuesta elaborado tras el estudio de idoneidad.

A dicho informe se refiere el artículo 5 de la Ley de Adopción Internacional, cuando señala que «con carácter previo –a la resolución de idoneidad- habrán de emitirse los informes psicológicos y sociales sobre dichas personas». Dichos informes psicológicos y sociales que integran el informe de valoración de idoneidad serán los elementos principales que tendrán en cuenta las personas integrantes de dicha Comisión para acordar de forma colegiada su decisión.

Pues bien, tanto la resolución de idoneidad como el informe con propuesta de idoneidad son documentos públicos que tras la oportuna traducción –en su caso- son remitidos al país de elección de los solicitantes para que prosiga el proceso de adopción. Y es precisamente en el informe con propuesta de idoneidad donde se han encontrado las contradicciones que han motivado en el caso concreto que venimos analizando la inadmisión de los solicitantes por parte del Estado de Costa Rica.

Detengámonos, pues, en la forma y contenido de dicho informe. Para ello hemos de acudir a los artículos 13 y 14 del mencionado Decreto 282/2002, que definen las actuaciones y criterios a seguir en el proceso de valoración de idoneidad. Así, para la tarea de valoración de idoneidad se alude a entrevistas personales con los solicitantes, que han de versar sobre su situación personal y sanitaria, sus motivaciones, capacidades educativas

y medio social. También se prevé que se visite, al menos una vez, el domicilio de los solicitantes, y que se puedan utilizar en la tarea evaluadora cuestionarios y pruebas psicométricas, quedando obligados los solicitantes a cumplimentar los cuestionarios y pruebas que se les indiquen.

Ahora bien, una vez realizadas todas estas tareas evaluadoras, sobre la forma y contenido concreto que ha de tener el informe con propuesta de idoneidad no encontramos ninguna referencia en el aludido Decreto 282/2002, ni en ninguna reglamentación posterior, quedando al albur de la mejor o peor praxis del personal técnico evaluador como quedará reflejada la información que hubieran obtenido, y sus valoraciones o conclusiones.

Dicha circunstancia, aunque trascendente por cuanto se trata de un documento especialmente cualificado en el procedimiento administrativo de valoración de idoneidad, carece de relevancia jurídica por cuanto el acto administrativo que despliega efectos es la resolución declarativa de idoneidad que emite la Comisión Provincial de Medidas de Protección, fuera esta en sentido positivo o negativo.

Por tanto, nos podríamos detener aquí y conformarnos con el carácter de documento técnico de trámite del informe con propuesta de idoneidad, pero como acabamos de comprobar dicho informe tiene mucha relevancia para el país en cuestión, el cual analiza su contenido sin haber tenido contacto directo con las personas evaluadas y sin disponer de elementos que permitan discriminar con nitidez y sin riesgo de error o sesgo en la interpretación la información accesoria de la principal.

A este respecto se ha de tener presente que el artículo 14, del Decreto 282/2002, tantas veces citado, es consciente de la cantidad de elementos e información que se obtiene en un proceso de valoración de idoneidad, y por dicho motivo sienta un criterio interpretativo general para todo el proceso valorativo, precisando que salvo que en el proceso de valoración se detectase la presencia de algún factor por sí mismo excluyente, la toma en consideración de los diferentes criterios se realizará de forma que exista una adecuada ponderación de los mismos.

Lo cierto es que la autoridad del país en que se tramita la adopción, al menos en un principio, no realiza una valoración directa de las personas y se limita a evaluar la solicitud conforme a los documentos aportados desde España. Por ello no puede extrañar que ante la proliferación de argumentos contrarios a la idoneidad, con un extenso argumentario de los mismos, y sin que quede claro que los mismos carecen de relevancia, la autoridad competente para dar trámite a las adopciones en Costa Rica haya efectuado una interpretación sesgada de tales argumentos y, tal como finalmente ha acontecido, hayan motivado una resolución contraria a la continuidad del procedimiento de adopción por considerar no idóneos a los solicitantes.

Y decimos que la interpretación es sesgada ya que si tales argumentos eran relevantes, no incidentales, hubieran bastado para que la Administración de Junta de Andalucía no hubiese reconocido la idoneidad para la Adopción. La entidad de Costa Rica justifica su resolución en las referencias que se encuentran en el informe de idoneidad a la inflexibilidad de pensamiento del solicitante y rigidez de sus acciones incompatibles con la crianza de menores, a la inestabilidad propia de encontrarse la pareja en un período de cambio, a problemas emocionales derivados del alejamiento de la familia nuclear, problemas de estabilidad laboral, falta de colaboración en las tareas domésticas, episodios de violencia doméstica, no existencia de red de apoyo familiar ni amistades. Y destacan las siguientes reflexiones extraídas del informe de idoneidad:

*“(...) Estos hechos que muestran esta estructura de familia somete al niño a que se coloque en un estado de gran vulnerabilidad pues, además de los ajustes propios de la adopción, se tiene que adaptar a una cultura y país diferente a donde se ha criado y además, se tendrá que exponer a este tipo de convivencia en familia tan distinto a los que necesita para reparar su historia y rehacer su vida (...)”*

Es bien sabido que los niños en condición de adoptabilidad presentan una historia de abandono, maltratos de diferente índole, pérdidas e inestabilidad afectiva, entre otros, de ahí que nuestra responsabilidad fundamental es que prevalezca en todas las decisiones el interés superior del niño (Convención sobre los Derechos del Niño) previniendo nuevos atropellos a su integridad emocional. Es por ello que resulta inoperante e incongruente con los objetivos institucionales exponer a un niño o niña a este tipo de modelo familiar, a una situación de altísimo riesgo individual social. El objetivo de la adopción es encauzar la vida del niño al disfrute y realización humano al lado de una familia que lo contenga y le restituya sus derechos (...)”

A la vista de estos razonamientos y de los inconvenientes detectados en la familia no resulta extraña la decisión de Costa Rica de estimar improcedente su candidatura a la adopción, siendo congruente esta decisión con la obligación del país de tutelar el interés de sus nacionales menores de edad y garantizar su bienestar. Ante la duda que suscitan los hechos y argumentaciones expuestos en el informe-propuesta de idoneidad remitido desde Andalucía el país se decanta por no admitir a trámite la solicitud, ello a pesar de que la Entidad Pública de Andalucía si les valoró idóneos y no consideró de relevancia tales condicionantes.

Por ello, nada se puede reprochar a la ECAI ya que en sus manos no se encontraba la decisión, tampoco al país que en ejercicio de su soberanía y competencias valoró la documentación remitida desde España y decidió inadmitir la candidatura a la adopción; y tampoco a la entidad que realizó el estudio de idoneidad que se limitó a reflejar los resultados e indicios extraídos de su estudio y -tras su valoración y oportuna ponderación- formular la propuesta de idoneidad.

Pero creemos que no nos podemos conformar debemos ir un poco más allá, pues sin restar un ápice del rigor inherente al estudio de idoneidad y del cumplimiento estricto de los trámites previstos en el Convenio de la Haya sobre Adopción Internacional, así como en la Ley de Adopción Internacional y en la legislación propia de Andalucía en esta materia, estimamos que sería posible uniformar tanto el contenido como la forma del informe con propuesta de idoneidad y resto de documentación que hubiera de ser remitida al país, de forma que se pudieran evitar situaciones como la ocurrida en el presente expediente en que los elementos del propio estudio de idoneidad, analizados fuera de su estricto contexto, puedan motivar una resolución en sentido contrario a la emitida por la propia Administración Autonómica, con los consecuentes perjuicios para la familia solicitante de adopción.

En virtud de cuanto antecede, formulamos a la Dirección General de Personas Mayores, Infancia y Familias la siguiente **Recomendación**:

*“Que se regule mediante una disposición normativa o mediante instrucciones u órdenes de servicio la forma y contenido de los informes con propuesta de idoneidad para la adopción internacional, diferenciando de forma nítida elementos accesorios de otros esenciales para la resolución, y evitando en*

*lo posible que queden reflejadas argumentaciones contradictorias a la conclusión obtenida en el estudio de idoneidad.”*

Al momento de redactar este informe nos encontramos a la espera de la obligada respuesta a nuestra resolución.

## **8. Responsabilidad penal de menores.**

La Comunidad Autónoma de Andalucía es la competente para ejecutar las medidas impuestas por los Juzgados de Menores. A tales efectos dispone de una red de centros para el cumplimiento de medidas de internamiento. Suele ser frecuente que se dirijan a nosotros menores internos solicitando el traslado de centro: así en la **queja 12/5716** un interno en el centro “Las Lagunillas”, de Jaén, solicitaba nuestra intermediación para conseguir ser trasladado a un centro con módulo de drogodependencias. Nos decía que había presentado diversas solicitudes, tanto en el centro como dirigidas al Juzgado, pero que hasta el momento no había recibido contestación.

Tras interesarnos por la situación del menor, en el centro nos informaron que éste había venido recibiendo tratamiento de su problema de toxicomanía en régimen ambulatorio, acudiendo a un recurso habilitado por la asociación Proyecto Hombre. No obstante, tras la autorización del Juzgado de Menores se accedió a su petición y finalmente se produjo su traslado al centro para menores infractores Tierras de Oria, en el cual se está beneficiando actualmente de un programa especializado de deshabituación en un módulo específicamente habilitado para ello.

Por su parte la **queja 13/1297** se tramita a instancias de un menor interno en el centro para infractores “Las Lagunillas” de Jaén, expresando su disconformidad por no poder cumplir la medida que le había sido impuesta en un centro cercano a su domicilio familiar en Granada.

Tras admitir la queja a trámite solicitamos la emisión de un informe a la Administración, contestándonos la Viceconsejería de Justicia que el menor venía cumpliendo una medida de internamiento en régimen semiabierto que finalizó en el primer trimestre de 2013, aunque aún tenía pendiente una nueva medida que se le impuso por otra causa de otros 9 meses de internamiento en régimen semiabierto.

El Servicio de Justicia de la Delegación del Gobierno en Granada refería que, efectivamente, el menor en varias ocasiones había solicitado el traslado a un centro más cercano a su domicilio, aludiendo a la necesidad de tener más contactos con sus familiares y relatando problemas de adaptación al centro. A este respecto precisaba el informe que nos fue remitido que en función de las características del sistema familiar del menor la comisión socieducativa del centro valoraba favorablemente un cambio solicitado, sobre todo en consideración al apego que mostraba el menor por sus familiares

Culminaba el informe la Viceconsejería de Justicia señalando que la cercanía al domicilio del menor es, en la mayoría de los casos, un criterio de primer orden favorable a la idoneidad socioeducativa de los programas de intervención con los menores infractores, no obstante, en la propia norma queda condicionada a la existencia de plazas adecuadas a las necesidades del menor. Por ello, la medida impuesta al menor se había venido ejecutando en el centro “Las Lagunillas”, por ser el más cercano a su domicilio una vez descartada la existencia de plazas en el centro “San Miguel”, de Granada, que cuenta únicamente con 14 plazas. Y se recalca que la capacidad limitada de este centro hacía frecuentemente inviable atender las demandas de traslado de los menores granadinos que cumplen medidas

en centros, por lo que se priorizan los casos que se consideran especialmente urgentes, circunstancia que no se apreciaba en este caso, ni en opinión del equipo técnico ni en la del propio Juzgado.

A la vista de los hechos expuestos, del contenido del informe remitido y de la normativa de aplicación, estimamos conveniente realizar las siguientes consideraciones:

Hemos de partir de lo establecido en el artículo 46 de la Ley Orgánica 5/2000, de Responsabilidad Penal del Menor, en el cual se recoge sin ambages el derecho de toda persona que ha de cumplir una medida de internamiento impuesta por un Juzgado de Menores a que el centro en cuestión se encuentre en un lugar cercano a su domicilio familiar.

Partiendo de esta premisa y refiriéndonos al caso que nos ocupa la opción preferente para la ejecución de la medida de internamiento impuesta por el Juzgado de Menores hubiera sido que el menor ingresase en el centro "San Miguel", por tratarse del único existente en la provincia de Granada, pero nos encontramos con el inconveniente de que dicho centro solo dispone de 14 plazas y que por tanto su ocupación es casi plena a lo largo de los meses del año.

En el último Informe Anual del Defensor del Menor al Parlamento de Andalucía, referido al ejercicio 2012, y en el apartado relativo a datos poblacionales (elaborados a partir del padrón de habitantes de 2012 del Instituto Nacional de Estadística) reflejamos que la provincia de Granada cuenta con una población total de 922.928 habitantes, lo cual supone el 18,8 % del total de Andalucía. Menores de 18 años en Granada se contabilizan 173.667, lo cual representa a su vez el 10,56% del total de Andalucía (1.643.940 menores de 18 años).

Esos datos poblacionales arrojan también estadísticamente una incidencia de hechos delictivos protagonizados por menores de edad los cuales han motivado el que se habiliten para la provincia 2 Juzgados de Menores, con su correlativa dotación en la Fiscalía, y de medios materiales y personales dispuestos por la Junta de Andalucía. Así, en el mencionado Informe Anual, conforme a estadísticas elaboradas por el Consejo General del Poder Judicial referidas a 2011, reflejamos la incidencia de 712 casos de menores enjuiciados por los Juzgados de Menores de Granada, lo cual supone un 10,59 % del total de Andalucía (6719 casos).

Por su parte, en la Guía de Centros y Servicios de Justicia Juvenil, publicada por la Consejería de Gobernación y Justicia, se reflejan los 16 centros de internamiento para menores infractores existentes en nuestra Comunidad, con un total de 812 plazas disponibles. Si realizamos una sencilla operación matemática y ajustamos esas plazas al porcentaje de población menor de edad que supone Granada respecto del total de Andalucía (18,8%), corresponderían a esta provincia un total de 152 plazas en centros de internamiento. Si lo que aplicamos es el porcentaje de menores enjuiciados en Granada (10,59%) resultarían 86 plazas. En ambos casos los resultados se encuentran muy alejados de las 14 plazas con que cuenta el centro "San Miguel", único disponible en la provincia de Granada, de lo cual podemos deducir una desproporción en la dotación de plazas en función de los menores granadinos susceptibles de precisarlas en comparación con la actual ratio de plazas disponibles en Andalucía.

Y así, tal como se afirma en el informe que en respuesta a la queja del menor nos ha sido remitido, ni en un primer momento, ni con posterioridad en las sucesivas peticiones de traslado que efectuó -y autorizadas por el Juzgado- se pudo satisfacer su

pretensión por el motivo obvio de que no existían en esos momentos plazas de internamiento disponibles en la provincia de Granada y sin que tampoco pudiera preverse que así fuera ni a corto ni medio plazo.

Así pues, no estamos ante un caso de incumplimiento de las normas previstas para la ejecución de las medidas impuestas por el Juzgado de Menores, sino que nos encontramos ante la imposibilidad material de conciliar el derecho del menor a que el cumplimiento de la medida se efectúe en un centro cercano a su domicilio familiar como consecuencia de la distribución territorial de plazas para dicha finalidad.

Es evidente que la Administración de la Junta de Andalucía al enfrentarse a la tarea de planificar los recursos que habrán de estar disponibles para facilitar el cumplimiento de las medidas que impongan los Juzgados de Menores ha de ponderar criterios razonables de eficiencia y eficacia tanto para garantizar plazas para las distintas modalidades de medidas de internamiento (abierto, semiabierto, cerrado y terapéutico) como en la distribución por sexos (plazas para chicos, chicas o mixto) y sobre todo en relación con la distribución territorial de los recursos, atendiendo prioritariamente a la optimización del gasto público. Y todo ello partiendo de la realidad de que los recursos públicos no son ilimitados, que nos encontramos en un escenario presupuestario de escasez al tiempo que las necesidades sociales son crecientes y perentorias.

Tales consideraciones han de ser necesariamente tenidas en cuenta por esta Defensoría al momento de abordar el asunto de la ordenación y distribución territorial de plazas, alejándonos de postulados extremos que nos llevasen a demandar, sin la suficiente medida y prudencia, una dotación de recursos absolutamente desproporcionada para satisfacer en todo momento y en su integridad cada una de las distintas modalidades de internamiento, y ello a una distancia muy cercana del domicilio familiar del menor.

Pero ello tampoco puede dejar vacío de contenido los principios y derechos que emanan de la legislación reguladora de la responsabilidad penal de menores, toda ella inspirada en que las medidas impuestas por los Juzgados tengan efectos educativos, formativos y socializadores.

En congruencia con estos principios la Ley prevé que el menor cumpla la medida de internamiento en un centro cercano a su domicilio familiar y entorno social en el que se desenvuelve, que es en definitiva al que habrá de regresar tras el cumplimiento de la medida. Así podemos citar a título ejemplificativo que siempre que la modalidad de internamiento lo permita resulta muy beneficioso que el menor continúe sus estudios en el mismo centro en el que estaba matriculado, o al menos en un centro educativo con compañeros con los que se pueda identificar por sus mismas costumbres. También es muy positivo que las nuevas pautas de comportamiento que va adquiriendo en el centro las vaya aplicando en los contactos que mantenga con el exterior, con sus mismas amistades y en su mismo contexto social. Y no podemos dejar de referirnos a las visitas de familiares, las cuales se ven totalmente favorecidas con la cercanía del centro al domicilio en el que residen.

Por ello, teniendo presentes todos estos condicionantes, viene al caso que redundemos en las argumentaciones que venimos exponiendo en diferentes expedientes de queja, tramitadas en ejercicios anteriores, y relativas al cumplimiento de medidas de internamiento, llegando a formular diferentes Recomendaciones a la Dirección General para que evaluase el histórico de demanda de plazas en centros de internamiento para menores infractores referido a las diferentes provincias, y a la vista de sus resultados estableciera un Plan de Actuación para la distribución ordenada de recursos entre las diferentes

demarcaciones geográficas de nuestra Comunidad Autónoma y que, en los casos en que se apreciara un déficit consolidado de plazas no subsanables mediante dicha reordenación, se programara un incremento en la dotación de tales recursos.

Para fundamentar esta Resolución nos centramos en el tenor del artículo 46 de la Ley Orgánica 5/2000, reguladora de la responsabilidad Penal del Menor, en tanto que impone a la Junta de Andalucía -como Entidad Pública competente en facilitar los medios materiales y personales idóneos para el cumplimiento de las medidas de internamiento- la obligación de designar un profesional que se responsabilice en adelante de la ejecución de la medida y también la obligación de designar «... *el centro más adecuado para su ejecución de entre los más cercanos al domicilio del menor en los que existan plazas disponibles ...*». Precisa además dicho artículo que «... *El traslado a otro centro distinto de los anteriores sólo se podrá fundamentar en el interés del menor de ser alejado de su entorno familiar y social y requerirá en todo caso la aprobación del Juzgado de Menores competente en la ejecución de la medida ...*».

En esta tesitura, como Defensor del Menor de Andalucía, nos corresponde llamar la atención sobre el desajuste de medios en relación a las necesidades, hecho que impide a muchos menores hacer efectivo su derecho en el momento que han de iniciar el cumplimiento de la medida, pues en definitiva, ante la saturación de peticiones referidas a determinadas provincias, la Junta de Andalucía se ve obligada a designar para el cumplimiento de las medidas de internamiento centros alejados del domicilio familiar, y ello no como una situación coyuntural, excepcional, sino con una incidencia porcentualmente significativa.

Insistimos nuevamente que este problema viene a poner en cuestión el dimensionamiento de la red de recursos disponibles para el cumplimiento de las medidas de internamiento en relación con el histórico y previsible evolución de medidas dictadas por los Juzgados de Menores con efectos en las diferentes provincias de Andalucía. En tal sentido, ya en la **queja 09/5289** expusimos la necesidad de se dotara de forma prioritaria a la provincia de Huelva de un centro para menores infractores -a fecha de hoy dicha provincia aún carece de ningún centro para el internamiento de menores infractores- y al hilo de la queja que venimos analizando nos vemos en la tesitura de resaltar la carencia de plazas para dicha finalidad en la provincia de Granada, correspondiéndonos formular una petición de contenido similar a la Administración.

Pero antes de finalizar, por tratarse de un asunto muy conexo con el que venimos exponiendo, queremos también hacer alusión a la resolución que emitimos afectante a los expedientes de **queja 05/3513**, **queja 06/1059**, y **queja 06/349105**, en la que refiriéndonos a las visitas de los familiares a los menores internos en centros decíamos lo siguiente:

*“(...) Teniendo presente que lo primordial es facilitar los contactos del menor con estas personas, será la opinión del propio menor y de sus familiares la que resulte decisiva para interpretar esta cuestión, y ello teniendo presente que uno de los argumentos fundamentales por los que los menores solicitan su traslado de centro es por el coste que supone para sus familiares el trasladarse para visitarlos, siendo así que muchos/as de los/as internos/as proceden de familias con escasos recursos económicos.*

*Por ello, a semejanza de las prestaciones que vienen dispensando otras Administraciones en el ámbito de sus respectivas competencias, quizás fuera conveniente que esa Dirección General de Reforma Juvenil se plantease, de*



*cara a futuros ejercicios presupuestarios, el establecimiento de una línea de ayudas económicas para facilitar el desplazamiento de los familiares a los centros en que los menores se encuentran internados. No consideramos que estas ayudas hayan de ser asumidas como una nueva carga para los Servicios Sociales Comunitarios, cuyo nivel de competencias y disponibilidades financieras es de todos conocido, ni tampoco como una nueva prestación social especializada. Refiriéndonos a otras Administraciones, podemos citar a título de ejemplo la asunción –en determinados supuestos- de los gastos de traslado para el acceso a la prestación sanitaria o los gastos de traslado de los menores a los centros educativos. En estos casos, estas prestaciones accesorias -ayudas económicas al traslado- vienen a facilitar el acceso a la prestación principal – prestación sanitaria o educativa- a sus respectivos beneficiarios por lo que, si trasladáramos idénticos principios al caso que nos ocupa, el de los menores infractores internos en un centro, convendríamos en la bondad de una línea de ayudas para aquellas familias que reunieran determinados requisitos ya que contribuirían a paliar el déficit de contactos familiares, siendo éste un derecho reconocido en la Ley, y cuando en muchas ocasiones esta carencia obedece exclusivamente a cuestiones económicas. (...)*”.

En respuesta a la concreta petición de esta Institución de que se estableciera una línea de ayudas económicas para aquellas familias con escasos recursos económicos tendentes a facilitar a sus integrantes la visita al familiar, menor de edad, que se encuentra interno en un centro alejado de su domicilio, desde la Viceconsejería de Justicia se nos respondió que se procedería al estudio de las distintas posibilidades legales y presupuestarias para hacer frente tales ayudas aunque precisando que dicho asunto podría resultar complejo de articular al exceder en parte las competencias de la Consejería de Justicia.

Toda vez que nos encontramos en plena fase de instrucción de un Informe especial sobre el Sistema de Responsabilidad Penal de Menores en Andalucía -con especial referencia a las medidas de internamiento- hemos podido conocer la opinión de distintos profesionales sobre este asunto, poniendo el énfasis en la bondad de los contactos familiares y como, en ocasiones, éstos se ven dificultados por la lejanía del domicilio familiar del menor, dándose casos extremos en que la economía familiar no permite tales desplazamientos.

En ocasiones son los servicios sociales comunitarios los que palián la situación ofreciendo ayudas económicas para el transporte, en otras ocasiones nos hemos encontrado con que la propia entidad gestora del centro a título particular ha facilitado dicha ayuda, pero también se dan otros casos, y más en la coyuntura económica actual, en que la familia ha de priorizar necesidades y prescindir de la visita al menor ante los costes que implica el desplazamiento al centro por encontrarse muy alejado del domicilio familiar.

Por dicho motivo, y aún comprendiendo las limitaciones presupuestarias actuales, hemos de retomar dicha cuestión para evitar esos casos, que aunque limitados y excepcionales, perjudican la importante labor formativa y resocializadora que se realiza con el menor. En consecuencia, elevamos la siguientes **Recomendaciones** a la Dirección General de Justicia Juvenil:

*“Que se elabore un Plan de Actuaciones para adecuar la disponibilidad de plazas en centros de internamiento en la provincia de Granada a la demanda consolidada de tales recursos.*”

*Que se estudie la posibilidad de establecer una línea de ayudas económicas para aquellas familias con escasos recursos económicos tendentes a facilitar a sus integrantes la visita al familiar, menor de edad, que se encuentra interno/a en un centro alejado de su domicilio".*

Al momento de redactar este informe nos encontramos a la espera de recibir respuesta de la Dirección General a dicha Resolución.

Además de esta cuestión, a lo largo del ejercicio se nos plantean muy diferentes asuntos relacionados con la dinámica de convivencia en los centros u otros problemas asociados al cumplimiento de las medidas, ingresos, visitas, conducciones, etc.

A título de ejemplo en la **queja 12/5067** un menor interno en un centro para menores infractores se quejaba de vulneraciones en su derecho a relacionarse con sus familiares y allegados puesto que no autorizaba las visitas de su novia, con el argumento de que no tendría acceso a dichas visitas hasta que no llegase a la fase "finalista", ello a pesar de que el Juzgado ya las hubiese autorizado.

Tras admitir la queja a trámite solicitamos de la Dirección General de Justicia Juvenil la emisión de un informe sobre dicha cuestión, respondiéndonos que la decisión se adoptó por la dirección del centro, conforme a la previsión establecida en el artículo 40.7 del Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de menores, tras valorar que dichas visitas afectaban al desarrollo integral del menor y ello en consideración a determinados episodios autolesivos, de carácter grave, protagonizados por el joven por desavenencias con su pareja, con la consecuente alerta y preocupación por parte del personal del centro encargado del seguimiento de su proceso educativo, procurando evitar al menor mayores perjuicios y ayudarle a reconducir su estado de ánimo y modificar tales conductas autolesivas.

El informe que nos fue remitido puntualizaba que el centro efectuó las comunicaciones reglamentarias al Juzgado de Menores. Dicho Juzgado mantuvo una comunicación telefónica con el menor y emitió una providencia dirigida al centro para conocer si era procedente dejar sin efecto la suspensión cautelar de las comunicaciones, en vistas de su aparente evolución favorable. En respuesta a dicha providencia desde el centro se remitió al Juzgado un informe refrendando dicha evolución positiva aunque con cautelas, por lo que solicitaron que el restablecimiento de las comunicaciones se efectuara de forma paulatina y supervisada. De este modo el centro propuso que primero se autorizaran las comunicaciones telefónicas con la novia, y a la vista de la evolución del menor, si ésta continuara siendo positiva, restablecer por completo las visitas.

Otro asunto diferente se aborda en la **queja 13/5015** en la que un menor interno se lamentaba de las sanción disciplinaria que le había sido impuesta. Decía que no había sido autor de tales hechos y que en la instrucción de la referida sanción no constaban elementos de prueba de los que se dedujeran indicios que lo pudieran acusar a él.

En concreto, el interesado se quejaba de la sanción que se le impuso por haber atascado un retrete, declarándose completamente inocente de tales hechos y mostrando su total disconformidad con el proceder del personal directivo y educativo del centro. Manifestaba que no pudieron probar como se produjo el atasco y mucho menos que él hubiera sido el responsable de tal desperfecto.

En su escrito también nos decía que había sido sancionado otras muchas ocasiones y que tal hecho revelaba un trato peor que al resto de compañeros internos en el

centro, sin que supiera explicarse los motivos de dicho trato desigual, los cuales achacaba a su condición de extranjero.

Culmina su escrito el interno solicitando que se procediera a su traslado a un centro en el que pudiera estar mejor integrado, expresando su preferencia por un centro en concreto.

Tras admitir su queja a trámite solicitamos de la dirección del centro la emisión de un informe sobre la queja presentada por el menor, con referencia a los trámites realizados para imponerle la mencionada sanción y que pruebas o indicios sirvieran para desvirtuar su presunción de inocencia. De igual modo, pedimos que se nos indicase la tramitación que se hubiera dado a la voluntad manifestada por el interno de ser trasladado a otro centro para continuar cumpliendo la medida impuesta por el Juzgado.

En respuesta a nuestro requerimiento además del mencionado informe recibimos copia de un escrito que remitió el propio menor al Juzgado manifestando que ya se encontraba adaptado a la vida del centro, que su relación con el personal había mejorado y que por lo tanto desistía de su pretensión de ser trasladado de centro.

En cuanto a la sanción a la que aludía en su queja, en el informe se apunta al cumplimiento de los trámites y garantías previstos en la legislación, estimando que los hechos por lo que fue sancionado quedaron suficientemente acreditados y que por tanto procedía en aquellos momentos imponer la sanción prevista reglamentariamente. Puntualizaba el informe que la intervención socio-educativa con el menor había tenido que adaptarse a sus especiales circunstancias, y que una vez lograda la aceptación y compromiso del propio menor con los objetivos y pautas establecidos en su programa educativo, este hecho propició una mejor adaptación del menor a la vida del centro, con sucesivos progresos que le permitieron avanzar hasta la fase de “desarrollo”, estando incluso asistiendo a clases de segundo de ESO en un instituto de la localidad cercana al centro, en la modalidad de semipresencial.

No resulta infrecuente que los familiares, ante la positiva evolución del menor, se impliquen con el centro en el cumplimiento de la medida impuesta por el Juzgado. Así en la **queja 13/6193** se dirige a nosotros la madre de un menor que estaba cumpliendo una medida de internamiento semiabierto en un centro para menores infractores. La madre nos decía que tras su última salida su hijo decidió no regresar al centro, y que tras detectar su ausencia el personal del centro presentó la correspondiente denuncia ante la policía, pero que a pesar de haber transcurrido ya un mes desde entonces aún no había sido localizado.

La madre se lamentaba de que como consecuencia de la falta de contacto con sus educadores se hubieran visto interrumpidos los importantes progresos en el comportamiento de su hijo, a lo cual se añadía el hecho de que dicha fuga pudiera condicionar el cumplimiento del resto de la medida, ya que solo le faltaban 4 meses de cumplimiento.

Por todo ello, la madre nos facilitaba datos sobre lugares que solía frecuentar su hijo con sus amistades y nos pedía encarecidamente que intercediéramos ante las Administraciones competentes para que se agilizaran las actuaciones posibles que permitieran su localización y retorno al centro para finalizar el cumplimiento de la medida impuesta por el Juzgado de Menores.

Así pues, atendiendo a su petición, comunicamos los hechos a la Subdelegación del Gobierno pidiendo que nos informase de las actuaciones realizadas para la localización

del menor. Al poco tiempo de esta intervención la propia madre se puso en contacto con nosotros para comunicarnos que su hijo regresó a su casa, que inmediatamente llamó a la policía que condujo de nuevo al menor al centro.

## **9. Menores con necesidades especiales.**

La violencia protagonizada por jóvenes suele ser causa creciente preocupación en nuestra sociedad. No dejan de aparecer en los medios de comunicación noticias que alarman sobre conductas antisociales protagonizadas por adolescentes y como en muchas ocasiones tales conductas requieren un abordaje diferente al que se pudiera proporcionar desde el ámbito de la responsabilidad penal.

En más ocasiones de las deseables recibimos en la Institución quejas presentadas por familias preocupadas por un hijo o un familiar menor de edad que tiene una conducta inadaptada que supera sus posibilidades de contención y control. Nos dicen haber pedido ayuda en distintas instancias administrativas y acuden a la Defensoría como última solución.

Así en la **queja 13/1039** la interesada nos decía que su hijo padecía un trastorno de conducta (trastorno por déficit de atención con negativismo desafiante) por el que venía siendo atendido en la Unidad de Salud Mental Infanto Juvenil del Hospital Juan Ramón Jiménez, de Huelva. Dicho problema de salud mental afectaba a su comportamiento en el instituto, obteniendo como respuesta una aplicación estricta la normativa de convivencia, con constantes medidas disciplinarias de expulsión de centro que afectan a su progreso educativo.

Dicha queja concluyó en lo que creíamos una solución favorable para el menor, toda vez que por parte de la madre se asumieron las propuestas realizadas por la Administración educativa para la solución de la problemática que presentaba su hijo. No obstante, pasado el tiempo la madre volvió a requerir la intervención de esta Institución ante el fallido resultado de tales actuaciones, persistiendo el menor en idénticas conductas y reiterándose las expulsiones en aplicación de la normativa de convivencia.

Tras reiniciar nuestras actuaciones en la queja solicitamos la emisión de un informe a la Delegación Territorial de Educación en Huelva, el cual reflejaba que desde inicios del curso 2012-13 el menor venía siendo atendido siguiendo las indicaciones dadas por el Equipo de Orientación Educativa Especializado en trastornos graves de conducta, para abordar de manera singular el trastorno negativista desafiante que padecía.

El informe precisaba que la Delegación Territorial había podido constatar un alto grado de implicación de todos los profesionales concernidos en la evolución del alumno, así como la enorme dificultad para dar una respuesta educativa acorde a los problemas que éste presentaba. También reflejaba la Delegación de Educación que para una intervención más eficaz resultaba indispensable la colaboración tanto del menor como de su familia para administrar los tratamientos médicos prescritos y para llevar a cabo las medidas acordadas con los distintos profesionales del ámbito educativo.

Para el análisis de la cuestión que se sometía a nuestra consideración no podíamos pasar por alto el difícil abordaje de los problemas conductuales de los menores en edad adolescente, que requieren del compromiso y dedicación tanto de familia (alteración de los hábitos de comportamiento y de las relaciones intrafamiliares), del propio adolescente, como de los profesionales implicados en su tratamiento. Desde nuestra óptica solo un abordaje simultáneo y en la misma dirección de todos los actores implicados puede arrojar

resultados satisfactorios, por pequeños que éstos pudieran parecer, sin que fuese aceptable achacar en exclusiva la responsabilidad por los resultados fallidos al personal del Instituto de Enseñanza secundaria en que el menor se encontraba matriculado.

Por ello, en aras de contribuir a una posible solución, sugerimos a los familiares del menor que abordasen el problema con el Equipo de Salud Mental que lo venía atendiendo, para de forma conjunta con la Administración educativa y contando con su inestimable colaboración y dedicación, pudieran intentar una nueva estrategia para solventar o al menos paliar los problemas conductuales que presentaba el alumno.

De tenor similar es la **queja 12/4448** en la que los padres adoptivos de 3 menores relataban la difícil situación en que se encontraban como consecuencia de la conducta del mayor de ellos, de 13 años de edad, que ha abusado sexualmente de sus 2 hermanos.

Nos decían que su hijo estaba recibiendo tratamiento de salud mental en la Unidad de Salud Mental Infanto Juvenil del Hospital y que próximamente iba ingresar en una escuela hogar. Nos dicen que hasta el momento todas las terapias que ha recibido no han dado resultado, entre ellas las del programa de tratamiento para agresores sexuales, y que en la tesitura de proteger a sus otros hijos solicitan de la Administración una actuación decidida para facilitar un tratamiento especializado idóneo a sus circunstancias.

Tras admitir su queja a trámite solicitamos informe a la Delegación Territorial de la Consejería de Salud y Bienestar Social, respondiéndonos que en su caso no se observaban indicadores de desprotección ya el padre y la madre de los menores eran diligentes en su cuidado y atienden adecuadamente sus necesidades, procurando para él la atención especializada que podía proporcionarle tanto la Administración Educativa como el Sistema Sanitario Público.

En el informe que nos fue remitido -del que le dimos traslado a los padres para que alegasen lo que estimasen conveniente- se hacía alusión a los resultados de la intervención especializada del Equipo de Intervención en Casos de Abuso Sexual (EICAS) que concluyó la evaluación del menor refiriendo que su caso no podía contemplarse como un supuesto típico de un abuso sexual, tratándose más bien de una exploración desmesurada de la sexualidad entre ambos hermanos. También se aludía al tratamiento efectuado a la hermana, menor de edad, quien recibiendo el alta terapéutica con indicaciones de seguimiento posterior.

Respecto del menor objeto de la queja también se produjo el alta tras recibir tratamiento por el EICAS, en este caso como consecuencia de iniciar tratamiento por la Unidad de Salud Mental Infanto Juvenil del Hospital. Con posterioridad este tratamiento se vio interrumpido tras ingresar el menor en una escuela hogar, dependiente de la Consejería de Educación, residiendo el menor allí durante el período lectivo y regresando con su tía materna en período de vacaciones y durante los fines de semana.

Culminaba su informe la Delegación Territorial de Salud y Bienestar Social señalando que la familia trasladó su residencia al extranjero, donde residían los padres junto con 2 de sus hijos, permaneciendo el menor al cuidado de una tía materna. En estas circunstancias la Administración estimaba que los menores estaban siendo atendidos de forma correcta por su familia y que a su vez habían recibido atención especializada conforme esta fue requerida, sin que por tanto sea necesaria una intervención del Ente Público de Protección de Menores.

Nuestra valoración del presente caso coincidía con dicha apreciación. A tales efectos ponderamos que la intervención del Ente Público de Protección de Menores quedaba reservada para aquellos supuestos en que no resultara viable la permanencia del menor en su propio entorno familiar, al carecer su familia de posibilidades o habilidades para atender sus necesidades, estando por ello en situación de desamparo. Así el artículo 23 de la Ley 1/1998, de 20 de abril, de los derechos y la atención al menor, se enumeran los supuestos graves que darían lugar a la declaración de desamparo de un menor, asumiendo en consecuencia su tutela la Junta de Andalucía. Para dicha finalidad el artículo 18.2 de la misma Ley establece que la Administración de la Junta de Andalucía es la entidad pública competente para el ejercicio de las funciones de protección de menores que impliquen la separación del menor de su medio familiar. Y el artículo 19 determina como criterio de actuación la preeminencia de la permanencia del menor en su propio entorno familiar, y que cuando esto no sea posible se haya de proceder a su acogida en un centro de protección, con carácter provisional y por el período más breve posible.

Por todo lo expuesto, sugerimos a la familia que el menor prosiguiese con el abordaje terapéutico que venía recibiendo por parte del Equipo de Salud Mental, conforme a sus pautas y protocolos de intervención. Dicho Equipo habría de valorar la evolución del paciente y atendiendo a las circunstancias de su cuadro clínico, podría llegar a decidir un cambio en las indicaciones terapéuticas conforme a las disponibilidades existentes en el Sistema Sanitario público.

Y si la valoración de las actuaciones de la Administración en esta queja resultaba positiva no podíamos decir lo mismo de lo ocurrido en la **queja 12/3491** en la que la madre de un menor alegaba la situación de riesgo/desamparo en que se encontraba su hijo, afectado por trastorno del comportamiento. La interesada compareció con anterioridad ante esta Institución quejándose de la falta de ayuda que recibía de las Administraciones para atender los problemas conductuales del menor, quedando éste en una situación de desprotección, al albur de los hechos a los que le pudiera conducir su conducta descontrolada y asocial.

Así, en el expediente de **queja 11/3845** solicitamos información al respecto tanto a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Bienestar Social como a los servicios sociales comunitarios del Ayuntamiento. Desde la Delegación Territorial nos fue remitido un informe que señalaba como la madre fue atendida en el Servicio de Protección de Menores en junio de 2010, a petición propia, al objeto de exponer la situación de su hijo, en cuya entrevista informó que había retirado una denuncia relativa al menor, evitando con ello que ingresara en un centro de internamiento para menores infractores. A continuación, expuso su delicada situación y como precisaba ayuda urgente de la Administración ante los graves problemas de conducta que padecía el adolescente.

A results de dicha comparecencia, la Delegación Territorial solicitó la emisión de un informe a los servicios sociales del Ayuntamiento de la localidad de residencia del menor, precisando que se encontraban a la espera de respuesta para decidir posibles actuaciones.

A este respecto, los servicios sociales municipales nos remitieron información que recalca que la situación del menor había experimentado un deterioro paulatino, siendo así que en esos momentos presentaba una conducta de absentismo escolar y ya no convivía con la madre, residiendo a solas en un piso propiedad de la madre a la cual ésta acudía diariamente para llevarle comida, limpiarlo y adecentarlo. En el informe municipal también se señalaba que el padre apenas había tenido contacto con su hijo, por lo cual no había establecido lazos afectivos y no mostraba disposición a hacerse cargo de él.

En vista de dicha situación, decidimos solicitar de la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Bienestar Social la emisión de un nuevo informe comprensivo de las actuaciones definitivamente realizadas respecto de la denuncia y, en su caso, las medidas de protección acordadas a favor del menor. En respuesta a nuestro requerimiento, a punto de concluir el año 2011 nos fue remitido un informe del siguiente tenor literal:

*“A raíz de la recepción del citado informe donde se expone que el menor se encuentra en situación de riesgo, por parte del Servicio de Protección de Menores de esta Delegación se ha procedido a la apertura de expediente de protección e iniciar estudio al objeto de determinar si es necesaria la adopción de alguna medida protectora. Inicialmente y teniendo en cuenta las características del menor y su entorno desde el Servicio de Protección de Menores se considera necesario agotar la intervención en el medio por parte del Equipo de Tratamiento Familiar. A tal fin se llevará a cabo coordinación con el citado Equipo al objeto de valorar el plan de preservación familiar y el plan de contingencia en caso de que la misma no generara los resultados deseados.(...)”.*

Una vez transcurridos más de 6 meses desde aquella fecha volvió a comparecer la interesada en queja ante esta Institución, manifestando la desesperada situación en que se encontraba y retirando su petición de ayuda para solventar la grave situación de su hijo. El nuevo escrito de queja de la interesada era del siguiente tenor literal:

*“(...) Me he puesto en contacto con ustedes muchas veces, pero cada vez el problema crece mas y no tengo ayuda. Mi hijo, de casi 16 años, se está destrozando la vida muy rápidamente. No les estoy diciendo que mi hijo es travieso, que no estudia, que no me obedece, aunque también, lo que le estoy diciendo es que mi hijo se está destrozando la vida y la mía con la de él.*

*No ha ido al instituto ni un solo día de este curso pasado, fuma de todo lo que le da la gana, incluso drogas, bebe alcohol, está toda la noche en la calle y durante el día duerme.*

*No acepta normas, no tiene horarios para comer, no se alimenta, no tiene la suficiente higiene. Estamos siempre discutiendo porque no le doy dinero, no sabe apenas ni escribir ni leer porque no ha aprobado nunca un curso, lo han ido pasando por la edad.*

*Él necesita ayuda psicológica y que lo encaminen bien. Yo soy madre soltera y su padre no quiere saber nada. Le he cogido varias veces cita con un psicólogo pero no ha consentido de ir. Yo no puedo con él.*

*Este problema lo tengo desde hace ya varios años pero cada vez va a peor. Por favor no dejen que mi hijo sea un delincuente o un drogadicto, por favor ingrésenlo en algún centro por un tiempo para que lo ayuden, no pido que el día de mañana sea un médico o ingeniero, solo pido que no se meta en las drogas y que trabaje como buenamente pueda, pero con salud. (...)”.*

En vista de la situación del menor descrita por la madre, y atendiendo al supremo interés del menor, solicitamos de la Delegación Territorial que nos informase acerca del resultado del expediente de protección incoado sobre el menor y las posibles medidas acordadas para salvaguardar sus derechos y supremo interés.

Lamentablemente, a pesar del empeño puesto por la madre, de las peticiones reiteradas de ayuda para su hijo efectuadas ante distintos organismos e instituciones públicas, entre ellas este propio Defensor, los negros presagios de la madre llegaron a materializarse siendo así que las medidas que pudiera adoptar el Ente Público de Protección de Menores carecían ya de sentido ante las inevitables consecuencias de la espiral de acciones violentas o antisociales, al punto de serle impuesta una medida de internamiento por parte de un Juzgado de Menores, en aplicación de la legislación de responsabilidad penal.

Así, madre e hijo se personaron en la sede del Servicio de Protección de Menores comunicando esta circunstancia, con el consecuente archivo de actuaciones en el expediente de protección, sin perjuicio de su posible reapertura de persistir la situación tras finalizar el cumplimiento de la medida.

También en la **queja 13/690** la madre de un menor afectado de autismo y cuya conducta era muy violenta, nos decía que le resultaba imposible contener su conducta agresiva cuando regresaba a casa después de su estancia en el centro al que acudía diariamente.

Mejor que nada el relato de la madre para comprender la situación a la que nos estamos refiriendo:

*“(...) La situación familiar que atravesamos tanto yo como mi hijo es insostenible, ya que no puedo hacer frente a las situaciones de extrema violencia que genera su enfermedad, así como en otras ocasiones se escapa por la noche, rompe las puertas y se va a la carretera corriendo un grave peligro y necesitando de la policía local para poder llevarlo de nuevo a la casa. Su fuerza es cada vez mayor y me siento impotente para poder controlarlo. Se hace daño a él y a mi persona. Encuentro mucha dificultad para enfrentarme a la situación, necesitando de asistencia médica en salud mental.*

*Ruego que atendáis la petición de acogida a mi hijo, ya que sinceramente no puedo atenderlo con las suficientes garantías para su integridad física y personal. Se que en este centro donde está se va a encontrar bien.*

*Al ocupar plaza en residencia escolar solo puede estar allí cuando hay colegio. Los fines de semana y períodos de vacaciones no puede quedarse, me lo tengo que traer a casa.*

*Por lo tanto, informo mi intención de no recoger a mi hijo en el centro, poniéndolo en conocimiento al mismo y que informen a quien tenga que hacerlo y saberlo (...).”*

Tras admitir la queja a trámite solicitamos de la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Bienestar Social de Sevilla la emisión de un informe sobre dicha cuestión, respondiéndonos con las actuaciones desarrolladas para valorar el grado de dependencia del menor y las consecuentes prestaciones de las que pudiera resultar beneficiario.

A la delicada situación del menor descrita por la madre se unía lo manifestado por la dirección del centro en un escrito que nos hizo llegar, en el que nos exponía que la situación del menor era muy delicada, indicando que la madre había decidió dejar al menor en el centro, siendo atendido de forma continuada y ejerciendo su guarda y custodia sin ninguna habilitación legal para ello.



En esta tesitura, la Administración hubo de actuar con premura valorando la situación y finalmente en el informe que nos fue remitido se confirmaba la declaración de la situación de desamparo del menor, asumiendo su tutela la Administración y permaneciendo ingresado en mismo centro, habiéndose establecido un régimen de relaciones personales con los padres y demás familia de periodicidad mensual.

## 10. Menores inmigrantes.

La situación que quedan las personas inmigrantes menores de edad, que llegan a Andalucía sin familia ni personas adultas responsables de ellos, que les den cobijo y atiendan sus necesidades, ha sido objeto de especial atención por parte del Ente Público de Protección de Menores. Para dicha finalidad la Comunidad Autónoma se ha dotado de centros donde de manera específica se atiende a estos menores. También en centros de acogida inmediata o en centros residenciales básicos se presta atención a estos menores, contando para ello con la colaboración de mediadores interculturales o educadores especializados en las plantillas de las respectivas Delegaciones Territoriales.

Consciente de la necesidad de dar continuidad a los programas sociales actualmente existentes para dar cobertura a tales necesidades el Parlamento de Andalucía aprobó la Proposición no de Ley relativa al impulso del III Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (Proposición aprobada por la Comisión de Justicia e Interior, en sesión celebrada el día 19 de junio de 2013 y publicada en el BOPA 260, de 9 de julio) mediante la que se insta al Consejo de Gobierno a aprobar y poner en marcha el III Plan Integral para la Inmigración en Andalucía, que entre sus ámbitos de actuación contemple necesariamente el mantenimiento y priorización de los programas de atención a la juventud y la infancia, especialmente la atención de los menores extranjeros no acompañados.

En cuanto a la actividad cotidiana de gestión de quejas relativas a menores inmigrantes destacamos la **queja 12/869** en la que la representante de una asociación gestora de un centro para la atención de inmigrantes, nos relataba el caso de un menor inmigrante no acompañado al que tenían acogido, de hecho, en dicho centro, en espera de que fructificasen las actuaciones que venían realizando para que la Administración asumiera la tutela de dicho menor tal como determina la legislación.

Tras admitir la queja a trámite solicitamos informe a la Delegación Provincial de Igualdad y Bienestar Social de la provincia afectada, respondiéndonos que antes de adoptar ninguna medida de protección estaban realizando averiguaciones en torno a la identidad del menor, especialmente en consideración a la escasa fiabilidad de la documentación que éste portaba puesto que se trataba de una fotocopia, carente también de fotografía que lo identificase.

Al no disponer el joven de ninguna otra documentación que acreditase su identidad, en formato original y con fotografía, es por lo que no podían considerarse desproporcionadas las averiguaciones en torno a su identidad y para acreditar su edad, por la significación jurídica de este dato para el Ente Público de Protección.

No obstante, la postura que viene manteniendo esta Institución en torno a esta problemática es que salvo que resulte evidente la mayoría de edad habrá de estarse a la documentación que porte la persona, con sus consecuentes efectos jurídicos, ello sin perjuicio de que se recaben cuantas pruebas y datos sean necesarios para acreditar tanto la edad como la identidad de la persona.

En cualquier caso, en lo que respecta al asunto concreto abordado en la queja, con base en el mencionado documento, la policía ingresó al joven en un centro de protección de menores de la provincia, sin llegar a realizar una prueba oseométrica que avalara su minoría de edad. A los pocos días el joven decidió abandonar el centro para proseguir con su proyecto migratorio, encontrándose en paradero desconocido desde entonces.

En la **queja 13/2381** un joven inmigrante, muy cercano a la mayoría de edad, pedía que esta Institución interviniese para obtener algún tipo de ayuda social. Idéntica petición se realiza en la **queja 13/2933**, tratándose en este caso de un joven inmigrante que acaba de alcanzar la mayoría de edad. Pero quizás la queja más significativa al respecto fue la **queja 13/3492** en la que una asociación dedicada a la atención a jóvenes inmigrantes nos exponía su pesar por la situación en que quedaban los menores tutelados al cumplir la mayoría de edad, con especial referencia a menores inmigrantes.

A este respecto hubimos de referirnos necesariamente al programa social implementado por la Junta de Andalucía “+18”, también conocido como Programa de Mayoría de Edad, que inició su andadura en 2005 y que hasta 2013 había llegado a atender a más de 1600 jóvenes, que en unos casos residieron (un máximo de un año) en pisos de autonomía (denominados recursos de alta intensidad), y en otros casos se beneficiaron de cursos, talleres y orientación socio laboral en centros de día (recursos de baja intensidad).

Tras documentarnos para dar respuesta a la queja pudimos conocer que la Consejería de Salud y Bienestar Social de la Junta de Andalucía puso en marcha en el ejercicio 2013 un nuevo programa social para la atención de menores con edades comprendidas entre los 16 y 18 años, con la finalidad de dar respuesta al importante porcentaje que representan en los centros de protección (aproximadamente el 40% del total), como por el reto que para ellos supone la salida del Sistema de protección cuando cumplan la mayoría de edad, y cuyo objetivo es dotar de las herramientas necesarias para afrontar el paso a la vida adulta e independiente de estos chicos y chicas.

En concreto, ya se encuentran operativas dentro de este nuevo programa, a través de conciertos con entidades colaboradoras con amplia experiencia y reconocida solvencia en el trabajo con menores, un total de 130 plazas del programa repartidas por centros de las provincias de Almería y Granada. En Almería están funcionando un total de 55 plazas.

Por su parte, en Granada, están en marcha 75 plazas y en Órgiva están operativas, precisamente desde el 1 de noviembre pasado, 30.

Los profesionales encargados de desarrollar el proyecto elaboran itinerarios de inserción personalizados a través de entrevistas personales con los chicos y chicas, de manera que se puedan establecer cuáles son los recursos que necesitan desde el punto de vista lingüístico, cultural, social y laboral. Además, se pretende insertar a estos menores en el contexto laboral más inmediato, contactando a través de diversas vías con el tejido productivo y laboral inmediato de la zona.

En consecuencia, cabe esperar que el nuevo programa social cuyas actuaciones se suman al programa de mayoría de edad que venía desarrollando la Administración de la Junta de Andalucía mejore la situación de los menores al alcanzar la mayoría de edad, sin que ello fuese obstáculo para que en supuestos concretos e individualizados se pudiera reclamar una intervención específica para casos concretos que requirieran de otras actuaciones.

También destacamos las actuaciones que desarrollamos en la **queja 13/4508** que iniciamos a instancias de un centro de acogida para mujeres inmigrantes, en relación con los trámites para documentar a un recién nacido en dicho hospital, cuya madre no pudo acreditar documentalmente su identidad.

Tras admitir la queja a trámite solicitamos la emisión de un informe a la Consejería de Salud sobre el caso concreto de la menor aludida en la queja, así como respecto de las posibles instrucciones u órdenes de servicio que pudiera haber emitido esa Consejería para la documentación de recién nacidos cuyas madres no dispusieran de documentación que acreditase su identidad de forma fehaciente.

En relación al caso concreto de la menor la información que nos fue remitida por la Consejería confirmaba la solución de los aludidos problemas burocráticos, señalando que el subdirector médico del hospital remitió un oficio a la Dirección General de Personas Mayores, Infancia y Familias informando de la remisión del certificado de nacimiento de la menor a la Fiscalía de la Audiencia de Sevilla, por ser este el organismo que solicitó dicho documento.

Así las cosas, tras acreditar la solución del problema de documentación del menor, dimos por concluidas nuestras actuaciones en la queja en lo que a este asunto concreto concierne. No obstante, además de este problema particular, interesaba conocer a esta Institución las causas que pudieron motivar el retraso en la emisión de dicho certificado de nacimiento, todo ello con la finalidad de evaluar el actual protocolo de registro de recién nacidos de madres inmigrantes, cuyos datos de identidad pudieran desconocerse, o no quedar suficientemente acreditados en esos momentos.

En tal sentido dirigimos un nuestro escrito a la Consejería, rogando nos informase acerca del protocolo de actuación de los hospitales de la Comunidad Autónoma de Andalucía para certificar los nacimientos de recién nacidos cuyas madres, por el motivo que fuera, no pudieran acreditar en esos momentos documentalmente su identidad. De igual modo, rogamos su colaboración a fin de que nos informase si, a la vista de los inconvenientes burocráticos detectados en la presente queja, por parte de la Administración sanitaria de Andalucía se consideraba necesario implementar algunas mejoras en los mecanismos de coordinación actualmente existentes con las Administraciones Públicas implicadas en la correcta inscripción de los datos de identidad de dichos recién nacidos en el Registro Civil.

En estos momentos nos encontramos a la espera de recibir la aludida documentación. De la conclusión de los trámites en la presente queja daremos cuenta en el próximo informe que sobre las actuaciones del Defensor del Menor de Andalucía presentaremos ante el Parlamento de Andalucía.

## **11. El derecho a la propia imagen de menor, al honor, y a la intimidad personal y familiar.**

El artículo 18.1 de la Constitución reconoce a las personas el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, otorgándoles el rango de Derechos fundamentales. Como todo derecho fundamental requieren de una especial protección, limitando el ejercicio de otros derechos también dignos de protección.

Las quejas que llegan a la Institución en que se invoca la vulneración del derecho a la imagen de un menor tienen un contenido muy variopinto tal como en la **queja 13/4776** en la que una madre aludía al uso no consentido de la imagen de su hija por parte

de unos fotografías. Nos decía que dichos profesionales habían incumplido el acuerdo al que llegaron con ellos para el uso limitado de la imagen de la menor, y que no atendían sus peticiones para que se les hiciera entrega de todas las fotografías que hicieron a la niña, vulnerando con ello el derecho a disponer libremente de su imagen personal.

A este respecto informamos a los padres acerca de las vías legales para hacer efectivo su derecho, resultando necesario en caso de no alcanzar un acuerdo que presentaran la correspondiente demanda conforme a la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de Protección Civil del Derecho al Honor, a la Intimidad Personal y Familiar y a la Propia Imagen.

En la **queja 13/886** el interesado nos comentaba la disputa que mantenía con su expareja respecto del uso de la imagen de la hija que tienen en común. Relataba que su actual pareja hace uso de la imagen de la menor en las redes sociales de internet a lo que la madre se opone, y es por ello que nos consulta como contempla este asunto la legislación.

La disposición sobre el derecho a la imagen de una persona menor de edad sin capacidad para decidir por sí misma corresponde a sus progenitores, titulares de la patria potestad. Al estar separados, las decisiones más comunes que afectan a la convivencia ordinaria corresponden a aquél que ostente su guarda y custodia.

Centrada así la cuestión, ante la ausencia de acuerdo la solución de la controversia entre ambos progenitores habría de dilucidarse ante la jurisdicción civil de familia. No obstante, orientamos al interesado para que como opción alternativa al litigio judicial intentase llegar a un acuerdo para lo cual informamos de los servicios de mediación familiar de la Junta de Andalucía, a los cuales podrían acudir sometiéndose de forma voluntaria, ambas partes (padre y madre), a la mediación de los profesionales existentes en dicho servicio con la finalidad de alcanzar acuerdos de convivencia en beneficio de la hija que tienen en común.

También en la **queja 13/986** el interesado se mostraba disconforme con que una academia privada le exigiera como requisito para la matriculación de su hija el que previamente prestase su consentimiento para la grabación de imágenes de la menor para publicitar y promocionar los servicios de dicha academia.

A este respecto informamos al interesado que el artículo 6.1 de la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal, precisa que el tratamiento de datos de carácter personal requiere el consentimiento inequívoco del afectado, salvo en aquellos supuestos en que una Ley disponga otra cosa. El carácter inequívoco de dicho consentimiento implica que quien haya de autorizarlo ha de conocer con carácter previo el uso concreto que se va a dar al dato personal, sin que quepan autorizaciones confusas, genéricas e ilimitadas, máxime cuando estas van referidas a menores cuyo supremo interés también está protegido por la legislación.

Tratándose de personas menores de edad, sin suficiente capacidad de decisión, corresponde a su padre, madre o tutores prestar autorización para la cesión de su imagen personal y, tal como hemos indicado, habrán de sopesar las posibles repercusiones de dicha autorización y adoptar la correspondiente decisión en interés del menor.

A este respecto, la vinculación obligatoria de dicho consentimiento a la matriculación en una academia de enseñanza ha de ser rechazada, en tanto que dicho consentimiento ha de ser libre, sin que haya de vincularse a un negocio jurídico que nada tiene que ver con aquél. El hecho de que una persona menor de edad acuda a un centro de

enseñanza no tiene porqué estar vinculado al uso de su imagen en actos de promoción o publicidad. Se trata de dos negocios jurídicos distintos, por un lado la prestación de servicios docentes y por otro la cesión de uso de la imagen personal para fines comerciales.

Ahora bien, se ha de tener presente que las actuales tecnologías de la comunicación e información, y el uso generalizado de las mismas por parte de la población, hace que hoy en día sea común la concurrencia de centros de enseñanza en portales de internet, blogs, redes sociales, y otros instrumentos de comunicación. Tales centros de enseñanza suelen reproducir en tales canales de comunicación imágenes su actividad cotidiana y a tales efectos recaban la correspondiente autorización de los padres, madres o tutores. La publicación de tales imágenes, en este contexto, no tiene porque considerarse lesiva para los menores, salvo en supuestos de uso especialmente intensivo o abusivo, pero tal hecho no obsta para que, valoradas las circunstancias, en uso de la libertad de decisión puedan negar tal autorización y el centro haya de excluir la imagen del concreto menor sobre el que se niega el consentimiento.

## **12. Menores y los medios de comunicación.**

El artículo 6 de la Ley 1/1998, de los Derechos y la Atención al Menor en Andalucía establece la obligación de la Junta de Andalucía de proteger el honor, la intimidad y la propia imagen de los menores frente a las intromisiones ilegítimas citando de manera particular las que pudieran producirse a través de los medios de comunicación social y sistemas informáticos de uso general o cualesquiera otros derivados de la aplicación de nuevas tecnologías.

En tal sentido solemos recibir quejas acerca de los contenidos de determinados programas de televisión, al considerarlos no apropiados para menores de edad, por su escaso valor educativo e inculcar valores contraproducentes a su formación integral como personas.

Una de las quejas que solemos abordar es la relativa a programas de tauromaquia, tal como en **queja 13/5852** en que se censuraba la emisión por parte de canales de televisión públicos y privados de programas en los que se fomentaba la tauromaquia y cuyos destinatarios pudieran ser personas menores de edad.

A este respecto informamos al interesado que esta Institución había abordado dicha cuestión en diferentes expedientes de queja de contenido similar, y que a tales efectos solicitamos la emisión de un informe al Ente Público Radio Televisión de Andalucía, respondiéndonos lo siguiente:

*“(…) Para detallar el respaldo democrático de tales emisiones conviene recordar algunos pronunciamientos significativos y determinantes:*

*El Parlamento de Andalucía avala y exhorta expresamente la difusión de la tauromaquia a través de los medios de la RTVA, dados sus valores culturales y artísticos reconocidos. En ese sentido se expresó la Moción del Parlamento de Andalucía (publicada en su Boletín Oficial de 16 de diciembre de 2004) que instó concretamente- a la Radio y Televisión de Andalucía a mantener e incrementar su programación taurina profundizando en los valores de la fiesta y en su capacidad de generar creación artística en los campos de las artes plásticas, audiovisuales o la literatura. Hay pues un explícito y expreso mandato a Canal Sur en la labor de difusión. También cabe resaltar las iniciativas parlamentarias actualmente en marcha para declarar los toros como Bien de Interés Cultural en*

*Andalucía, lo cual repercute en la atención que debe dispensar el operador audiovisual público andaluz.*

*La radiotelevisión de Andalucía se debe a la voluntad del pueblo andaluz expresa a través de sus representantes parlamentarios democráticamente elegidos.*

*Por otro lado, el Consejo Audiovisual de Andalucía ha contemplado la importancia de la preservación y fomento del patrimonio cultural andaluz cuando se ha pronunciado en relación a los programas taurinos, recogiendo la posición expresa en el Informe de 5 de abril de 2004, de la Secretaría de Estado de Asuntos Europeos del Ministerio de Asuntos Exteriores que recordaba que los festejos taurinos son perfectamente lícitos deontológica y jurídicamente en nuestro país.*

*Por último, quisiera argumentar que la RTVA y sus sociedades, además de cumplir con el mandato de nuestra Ley 18/2007, operan con la cobertura democrática de la Carta de Servicio Público de la RTVA, aprobada por el Parlamento de Andalucía el 15 de septiembre de 2010, para satisfacer los gustos y preferencias expresas de la población andaluza, acercándose a la misma al trasladarle sus referentes tradicionales, identitarios y culturales. La RTVA y sus sociedades actúan en servicio y atención de la sociedad andaluza.*

*También cabe hacer referencia a la Proposición No de Ley, aprobada el 23 de febrero de 2010 por la Comisión de Control de la RTVA del Parlamento de Andalucía en la que insta la actuación audiovisual de Canal Sur sobre la fiesta de los toros, su conocimiento riguroso y verdadero, y la defensa de la misma. (...)*”.

La respuesta ofrecida por la Dirección General de Canal Sur Televisión se ve además refrendada por un estudio realizado por otro Comisionado Parlamentario, en este caso el Defensor del Menor de la Comunidad Autónoma de Madrid, Institución que en 1999 emprendió un trabajo de investigación sobre las posibles repercusiones psicológicas de las corridas de toros en los menores de edad, sin que del mismo se puedan deducir pronunciamientos contrarios a los derechos reconocidos internacionalmente a los menores de edad.

Por su parte, en la **queja 13/5281** se denuncia la emisión por parte del Canal de Televisión “Telecinco” de una serie de televisión en la que una niña, de aproximadamente 6 años de edad, utilizaba un lenguaje soez, lo cual considera inapropiado tanto para la propia menor como para la audiencia de dicho canal de televisión.

Al respecto informamos al interesado que la protección legal de los menores frente a las programaciones de las diferentes televisiones se encuentra comprendida en la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, cuyo artículo 7 prohíbe la emisión en abierto de contenidos audiovisuales que puedan perjudicar seriamente el desarrollo físico, mental o moral de los menores, y en particular, programas que incluyan escenas de pornografía o violencia gratuita. El acceso condicional debe posibilitar el control parental.

La Ley General de la Comunicación Audiovisual también establece que aquellos otros contenidos que puedan resultar perjudiciales para el desarrollo físico, mental o moral de los menores solo podrán emitirse entre las 22 y las 6 horas, debiendo ir siempre

precedidos por un aviso acústico y visual, según los criterios que fije la autoridad audiovisual competente. El indicador visual habrá de mantenerse a lo largo de todo el programa en el que se incluyan dichos contenidos.

En cuanto a las Administraciones con competencias para hacer cumplir tales exigencias el artículo 56 de la citada Ley determina que las Comunidades Autónomas ejercerán las competencias de supervisión, control y protección activa para garantizar el cumplimiento de las previsiones de la Ley y, en su caso, la potestad sancionadora en relación con los servicios de comunicación audiovisual cuyo ámbito de cobertura, cualquiera que sea el medio de transmisión empleado, no sobrepase sus respectivos límites territoriales.

También serán competentes en relación con los servicios audiovisuales cuya prestación se realice directamente por ellas (en el caso de Andalucía, Canal Sur) o por entidades a las que hayan conferido su gestión dentro del correspondiente ámbito autonómico (televisiones locales). Por su parte, en el ámbito de la actividad audiovisual de ámbito estatal (RTVE y de las diferentes cadenas privadas de ámbito nacional), el artículo 47 de la Ley General de la Comunicación Audiovisual deja en manos del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales el ejercicio de tales potestades sancionadoras.

No obstante, hasta que no produzca la efectiva constitución de dicho Organismo la Disposición Transitoria séptima de la Ley señala que sus funciones serán ejercidas por el órgano administrativo competente, actualmente el Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

También le informamos acerca del acuerdo suscrito por TVE, Antena 3, Telecinco y Sogecable, con el apoyo del Gobierno Español por el que estas cadenas se comprometieron a autorregular su programación y contenidos de manera que no perjudicasen el desarrollo de los niños y niñas y jóvenes, disponiendo de un servicio en el que tramitan y responden reclamaciones relativas a su programación infantil

Dejando a un lado las emisiones de canales de televisión y en lo que respecta a internet citaremos la **queja 13/6894** en la que la interesada nos decía que aún era menor de edad y nos consultó qué hacer ante la conducta de su ex novio que desde Marruecos suplantaba su identidad en determinadas redes sociales de internet.

A este respecto le informamos que la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información tiene operativo un servicio (Oficina de Atención al Internauta) con un centro de atención telefónica (901111121) y una página web ([www.osi.es](http://www.osi.es)) en la cual se proporciona la información y el soporte necesarios para evitar y resolver los problemas de seguridad que pueden afectar a los usuarios de las nuevas tecnologías de la comunicación e información, entre ellas la suplantación de identidad, sus consecuencias legales y las vías posibles para solucionar y mitigar sus posibles perjuicios.

En la **queja 12/6061** la interesada se lamentaba de la existencia de determinados blogs en internet en los que se incita a las adolescentes a padecer trastornos alimenticios, tales como anorexia y bulimia. De tenor parecido es la **queja 12/7137** en la que una madre nos trasladaba su preocupación por la manera de operar de una red social de Internet, radicada en el Reino Unido de Gran Bretaña.

Nos comentaba que dicha red social (Badoo) no efectúa un control con eficacia de la edad de las personas que participan en dicha aplicación informática, siendo frecuente que menores de edad consigan con facilidad el alta en la red, y que participen en ella sin el

consentimiento de sus padres o tutores. Se lamentaba que no existiera control para esas redes sociales, ya que podían ser usadas por personas sin escrúpulos (pederastas) para contactar y abusar de menores indefensos.

Al respecto resaltamos que Internet, como instrumento de acceso al mundo del conocimiento y la información ha supuesto un avance innegable para toda la sociedad y muy particularmente para los menores, a los que reporta evidente ventajas y beneficios en su proceso educativo y formativo, a la vez que posibilita la superación de las desigualdades en el acceso a la información propiciadas por el lugar de residencia o por la existencia de algún tipo de discapacidad. Es, además, un instrumento inigualable para fomentar las relaciones con personas de otros países y culturas y amplía hasta el infinito las posibilidades de los menores de acceder a un ocio creativo.

Pero si las ventajas de Internet son indiscutibles, también lo son los riesgos que para los menores se derivan de la proliferación en este medio de contenidos perjudiciales, inadecuados o peligrosos para su formación o de la utilización de esta herramienta para la comisión de actividades ilícitas o delictivas que ponen en grave riesgo la vida, la salud o la integridad personal de los menores.

La interesada ya nos indicaba en su escrito que había presentado denuncias contra dicha red social ante las autoridades administrativas con competencias en nuestro país, dirigiendo sendos escritos tanto a la Guardia Civil, como ante la Agencia Española de Protección de Datos. También se había dirigido a la propia red social y a las Autoridades del Reino Unido de Gran Bretaña.

A este respecto nos felicitamos por su actitud cívica de denuncia de comportamientos de posible riesgo para los menores, y le facilitamos información acerca de distintas asociaciones con un largo historial de actuaciones en defensa de los derechos de los menores ante las nuevas tecnologías de la comunicación e información.

### **13. Litigios familiares.**

La conflictividad en las relaciones intrafamiliares es también fuente de quejas. Las personas afectadas se dirigen a la Defensoría solicitando ayuda, asesoramiento, o simplemente lamentándose por la conducta de la ex pareja, o de algún familiar e invocando los perniciosos efectos que dicha conducta tiene para el menor o menores que con ellos conviven.

A pesar de que en la mayoría de los casos nos encontramos en conflictos de naturaleza jurídico privada, asesoramos a las personas interesadas respecto de los derechos que les asisten, sobre las posibles vías para hacerlos valer y en ocasiones damos traslado de la situación de riesgo en que pudiera encontrarse algún menor ante las autoridades competentes, requiriendo su intervención al respecto.

Así en la **queja 13/287** el padre de unos menores nos decía que sus hijos se encuentran en riesgo con la madre, que no cumplía con los deberes que el incumbían al ostentar en exclusiva su guardia y custodia. También en la **queja 13/832** la interesada decía sufrir amenazas por parte de la familia de su ex marido, llegando al punto de coaccionarla para que abandonase su vivienda. Refería que tras el divorcio el padre de su hija disponía de un régimen de visitas que era contraproducente para la menor.

A este respecto, informamos a la interesada que la conducta descrita en su queja se enmarca en el delito de coacciones tipificado en el artículo 172 del Código Penal,



por lo cual le animamos a que denunciase tales hechos en una comisaría de policía o Juzgado, lo cual propiciaría la incoación de las correspondientes diligencias para la investigación de los hechos y exigencias de las consecuentes responsabilidades penales.

En lo que atañe a la precaria situación en que decía encontrarse, le indicamos que los servicios sociales del respectivo Ayuntamiento eran los competentes para detectar e intervenir en el supuesto de que alguna familia se encontrara en situación de riesgo, entendiendo por riesgo toda situación en que, por el motivo que fuera, pudieran verse comprometidos los derechos de menores de edad, por falta de cuidados o por actuación negligente de sus progenitores. Por ello le indicamos la conveniencia de que solicitara una entrevista en los servicios sociales de zona y que allí comentara la situación para recibir consejo y, llegado el caso, para que intervinieran directamente en el asunto u orientaran su solución ante la Administración competente.

Por último, en lo referente al régimen de visitas a su hija, le asesoramos respecto de la posibilidad de solicitar del Juzgado que emitiera una resolución sobre una posible modificación del régimen de guarda y custodia y visitas actualmente en vigor, siendo necesario que a tales efectos aportara los medios de prueba de que pudiera hacerse valer para demostrar en sede judicial la conducta perjudicial de la padre y los efectos de dicha conducta en su hija.

En algunas ocasiones recibimos quejas en las que sobre el pretexto del interés por los hijos comunes subyacen cuestiones derivadas de procedimientos penales por violencia contra la mujer, tal como en la **queja 12/6509** en la que un padre se lamentaba de las trabas que había encontrado para obtener certificados médicos relativos a sus hijos, todo ello por las cautelas adoptadas en relación con la denuncia que contra él había interpuesto la madre. También en la **queja 12/4369** un padre se mostraba disconforme con que la madre hubiera escolarizado a sus hijos en distinto centro sin su consentimiento. Asimismo se quejaba de que la Delegación de Educación no le facilitara información sobre la evolución de sus hijos en el centro donde estaban matriculados.

Tras admitir la queja a trámite la Administración educativa nos informó que en el acto de solicitud de matrícula la madre se presentó acompañada por la trabajadora social de un centro de acogida para mujeres víctimas de malos tratos, acreditando que su domicilio se correspondía con la dirección del mencionado centro. En la solicitud de matrícula la madre rellenó exclusivamente sus datos, apareciendo ella como única persona responsable del cuidado de los menores y justificando la necesidad del traslado por la lejanía del colegio al centro de acogida, circunstancia que dificultaba su proceso de normalización.

No obstante, cuando el padre se personó en el centro escolar acreditando las medidas establecidas por el Juzgado de violencia doméstica, sin que constase ninguna medida de restricción de relaciones ni alejamiento respecto de sus hijos, la dirección del centro se comprometió a facilitarle información sobre su evolución académica.

Tras valorar los hechos comunicamos al interesado que la actuación de la Administración educativa se ajustó al protocolo de actuación establecido para casos de progenitores separados o divorciados. Y así, dado que la madre acreditó, al solicitar plaza escolar para sus hijos, antecedentes relevantes de haber sido víctima de violencia de género, la actuación de la Administración fue prudente y proporcionada a dicha situación, procurando preservar la seguridad, intereses y bienestar tanto de la madre como de los hijos, lo cual no fue obstáculo para que, en el momento en que se tuvo conocimiento fehaciente de la inexistencia de medidas de alejamiento se ofreciera la información académica pretendida.

De tenor similar es la **queja 13/1133** en la que un padre nos pedía que le facilitáramos información sobre la evolución académica de sus hijos y la regularidad de su asistencia a las clases en el centro en que se encontraban matriculados. Nos decía que lo había solicitado en la Delegación de Educación pero que no habían accedido a su petición.

Tras admitir la queja a trámite la Delegación de Educación nos informó que la restricción de información obedecía al hecho de que la madre acreditó documentalmente tanto la resolución judicial que le confería a ella en exclusiva la guarda y custodia de sus hijos, como también que se encontraba en curso un procedimiento penal contra el padre, en el que emitió una orden de alejamiento respecto de ella, en esos momentos aún en vigor.

La materialización del régimen de visitas establecido por el Juzgado es fuente de frecuentes conflictos, los cuales se traducen en quejas ante la Institución. Así en la **queja 12/3994** el interesado nos denunciaba que llevaba más de un año sin ver a sus hijos, desde el momento en que su mujer decidió incumplir el régimen de visitas establecido por el Juzgado. Nos decía que había presentado diferentes denuncias en el Juzgado y se mostraba desesperado ante la reciente suspensión de la fecha del último juicio por determinados incidentes procesales.

Tras admitir la queja a trámite solicitamos la intervención de la Fiscal Provincial que nos indicó que el asunto había encontrado solución tras dictar el Juzgado sentencia en el Juicio de Faltas absolviendo a la acusada, madre de los menores, ante el compromiso de ésta de cumplir el régimen de visitas establecido y la consecuente retirada de la denuncia por parte de la parte acusadora.

También versa sobre problemas en el ejercicio del derecho de vistas la **queja 12/6927** en la que el interesado nos decía que le era muy dificultoso poder relacionarse con su hijo toda vez que no existía posibilidad de acuerdo con la madre para que el menor viajase solo en tren para hacer efectivo el régimen de visitas establecido en la sentencia. Nos decía que recientemente había tenido que volver a presentar en el Juzgado una demanda ya que, a pesar de los intentos que había realizado, finalmente quedó totalmente descartado un posible acuerdo amistoso.

La **queja 13/197** contiene un lamento por el sesgo que, según su apreciación, tienen la generalidad de las resoluciones emitidas por los Juzgados de familia, las cuales en su opinión benefician de forma generalizada a las madres en detrimento de los padres. La **queja 13/212** la presentó una madre pidiéndonos que quedase sin efecto un auto judicial en el que se imponen medidas cautelares que restringían su derecho a relacionarse con su hija. Por su parte, en la **queja 13/691** la interesada nos manifestaba su disconformidad con la sentencia de divorcio en la que se establecía a favor del padre un régimen de visitas a sus hijos. En su opinión dicho régimen de visitas era contraproducente para el menor y es por ello que nos anunciaba su intención de recurrir judicialmente dicha decisión.

En cuanto al ejercicio del derecho de visitas cobran mucha relevancia las quejas alusivas a los servicios de punto de encuentro familiar. En ocasiones las personas afectadas se dirigen a nosotros denunciando demoras en el acceso a dichos servicios bien por problemas en el trámite judicial, bien por la existencia de lista de espera en el mismo servicio. Así en la **queja 12/4036** el interesado nos decía que el Juzgado dictó sentencia ratificando el convenio regulador de relaciones paterno filiales respecto de la hija que tenía en común con su ex pareja. En dicho convenio regulador se establecía que durante los 6 primeros meses de su vigencia él, como padre de la menor, podría visitarla en el punto de encuentro familiar, con la supervisión del personal del mismo.

A partir de esos 6 meses de contactos en el punto de encuentro el convenio preveía un régimen de visitas más amplio, pero según manifiesta el interesado hasta el momento no le habían señalado siquiera fecha aproximada para iniciar los contactos en el citado recurso, siendo así que lleva sin ver a su hija prácticamente desde que nació.

Tras admitir la queja a trámite solicitamos informe a la Delegación del Gobierno sobre el asunto, indicándonos que no constaba la remisión por parte del Juzgado del caso, hecho que quedó finalmente subsanado.

En la **queja 12/5291** solicitamos información a la Dirección General de Violencia de Género y Atención a las Víctimas en relación con la reclamación del interesado por las modificaciones de normas internas de funcionamiento del punto de encuentro familiar de Sevilla, todo ello, según nos decía en su escrito, sin conocerlo ni autorizarlo previamente la Administración ni el Juzgado. También se quejaba el interesado de que los criterios empleados por dicho servicio difiriesen bastante de los aplicados por otros de las mismas características en Andalucía.

Desde dicha Dirección General nos fue remitido un informe en el que se señalaba que la entidad gestora del citado punto de encuentro familiar consideró necesario introducir modificaciones en dichas normas internas para garantizar un adecuado desarrollo de la medida establecida por el Juzgado. En consecuencia, la Administración de la Junta de Andalucía aceptó dicha modificación en tanto que redundaba en una mejora del servicio.

La Dirección General argumenta que la cláusula tercera del Pliego de Prescripciones Técnicas impone a la entidad contratista la obligación de informar al Juzgado derivante sobre el cumplimiento y desarrollo de las visitas, así como de cualquier otra circunstancia que pudiera atentar o dificultar el bienestar del menor, al objeto de que el órgano judicial acuerdo lo precedente. Y que, asimismo, la cláusula sexta señala que la entidad contratista tiene la obligación de elaborar los informes de las incidencias que se produzcan durante las visitas, de las que se dejará constancia en el expediente y se informará al órgano derivante de inmediato y por escrito, si procede, al Ministerio Fiscal.

Es por ello que la Dirección General valoraba que dicha modificación de las normas internas de funcionamiento del centro resultaba congruente con lo establecido en el mencionado Pliego de Prescripciones Técnicas, sin que la modificación causase perjuicio a los usuarios ni indefensión.

Tras analizar los hechos expuestos en la queja comunicamos al interesado que dicha actuación se ajustaba al vínculo contractual existente entre la entidad gestora del recurso y la Administración, la cual había ejercido sus potestades de dirección, vigilancia y control, aceptando las modificaciones introducidas por la entidad en sus normas internas de funcionamiento. En consecuencia, la actuación de la entidad gestora del centro había de considerarse correcta por circunscribirse al encargo efectuado por el Juzgado, y desarrollarse conforme a las estipulaciones del contrato suscrito con la Administración.

Cuestión distinta es la relativa a la necesidad de una regulación normativa del catálogo de derechos y obligaciones de los usuarios de los puntos de encuentro familiar, uniforme para dichos servicios en toda la Comunidad Autónoma, la cual venimos demandando a Administración de la Junta de Andalucía en reiteradas ocasiones.

Así, en nuestro Informe Anual al Parlamento de Andalucía, correspondiente al ejercicio 2009, postulamos por la urgente elaboración de una normativa reguladora de los puntos de encuentro familiar que viniese a solventar diversas incidencias que se suscitan en

la práctica cotidiana de tales dispositivos, todo ello en consideración a la trascendencia de los derechos de las personas que de forma cotidiana han de acudir allí para mantener contacto con su familiar, menor de edad.

Sobre dicha cuestión volvimos a incidir en la **Recomendación** que efectuamos en el expediente de **queja 11/3150**, en el cual señalamos que una vez transcurridos más de 3 años desde aquella fecha la situación se mantenía inalterada, cobrando si se quiere más urgencia la regulación por la que postulábamos ante el Parlamento, ello con la finalidad de ofrecer a la ciudadanía un referente normativo clarificador de las actuaciones y límites de intervención de los servicios de punto de encuentro familiar, tratándose de unos servicios cada vez más demandados para dar salida a situaciones de conflicto que repercuten en las relaciones con familiares menores de edad.

En respuesta a dicha Resolución, con fecha 23 de octubre de 2012, recibimos contestación de la Viceconsejería de Justicia e Interior manifestando la aceptación de nuestra resolución y señalando que en el desarrollo del calendario legislativo de la Consejería de Justicia e Interior se encuentra, para su tramitación administrativa, la elaboración del proyecto de Decreto por el que se regulará el programa de punto de encuentro familiar de Andalucía, cuyo inicio de trámites estaban previstos para el mes de noviembre de 2012.

Así pues, respecto de la cuestión concreta que nos planteaba en la queja dimos por concluidas nuestras actuaciones por los motivos antes señalados, ello sin perjuicio de que volviéramos a apremiar a la Administración sobre la necesidad de la aprobación sin mayores dilaciones de la normativa aludida.

De otra parte, en la **queja 13/789**, el reclamante había solicitado información a la Fiscalía Provincial de Cádiz en relación con la petición que realizó al Juzgado para que el régimen de visitas a su hija lo pudiera realizar en distinto punto de encuentro familiar que el señalado en la resolución judicial, toda vez que dicho servicio es de titularidad privada, sin subvención del importe de sus actuaciones por parte de la Administración.

A este respecto, desde la Fiscalía Provincial nos informan que el interesado presentó un recurso en febrero de 2013 alegando falta de recursos económicos para abonar la cuota mensual del punto de encuentro familiar y solicitando que las entregas de la menor se hicieran en el domicilio materno o en un punto de encuentro familiar subvencionado por la Administración. A ello se opuso tanto la Fiscalía como la parte demandada. Dicha controversia fue resuelta por el Juzgado de Violencia contra la Mujer mediante providencia en la que acordó que se cumpliese lo acordado en la sentencia firme de fecha 4 de febrero de 2011, sin perjuicio del derecho que le asiste para solicitar una modificación de las medidas reguladoras de la separación. Tras presentar dicha demanda de modificación de medidas el procedimiento se viene tramitando actualmente en el Juzgado de Primera Instancia correspondiente.

También en la **queja 13/2773** un padre solicitaba nuestra intervención en relación con el empadronamiento de su hijo por parte de la madre en otro domicilio. Nos decía que ambos compartían la guarda y custodia del menor, y consideraba que el Ayuntamiento afectado debería anular el nuevo empadronamiento toda vez que no contaba con su autorización.

Tras presentar una reclamación ante dicho Ayuntamiento, la Corporación local le respondió que el empadronamiento era correcto, porque se había realizado conforme a lo dispuesto en la legislación y que tras desplazarse efectivos de la policía local a dicho

domicilio pudieron comprobar que la residencia efectiva del menor se correspondía con el lugar del nuevo empadronamiento.

Centrada así la cuestión, comunicamos al interesado que la actuación de la Corporación local se ajustaba a lo establecido en la normativa reguladora del padrón municipal, ciñéndose al cumplimiento de las normas e instrucciones emanadas de la Administración Estatal. En efecto, conforme a lo establecido en el artículo 54.2 del Real Decreto 1690/1996, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, los menores de edad tendrán la misma vecindad que sus padres que tengan su guarda y custodia o, en su defecto, de sus representantes legales.

También en la Resolución de 4 de julio de 1997, conjunta de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Territorial, se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre actualización del Padrones Municipales. En lo referente a representación de menores, en dicha Resolución se efectúa una remisión a lo dispuesto en el Código Civil, siendo así que conforme al artículo 162 de dicho texto legal en principio sería suficiente con aportar el Libro de Familia para reputar válida la representación de los hijos menores por cualquiera de los progenitores, padre o madre. No obstante, las instrucciones a las que aludimos precisan que en supuestos de separación o divorcio, corresponde la representación de los menores, a efectos padronales, a la persona que tenga conferida la guarda y custodia, lo cual se puede acreditar mediante copia de la correspondiente resolución judicial.

Venía al caso que aludamos también la respuesta ofrecida por el Consejo de Empadronamiento ante una duda sobre empadronamiento de menores en supuestos en que sus progenitores estuvieran separados de hecho. En dicha respuesta la Comisión Permanente del Consejo resolvió que los padres, como representantes legales de sus hijos, menores de edad, tienen con carácter general acceso a sus datos padronales y, por tanto, pueden solicitar por si solos que se certifique su empadronamiento. En el supuesto de que tras la separación no existiera resolución judicial que regulara el régimen de guarda y custodia de los hijos comunes, se considera que ambos progenitores comparten la guarda y custodia, y que por tanto cualquiera de los dos podría solicitarlo.

En cualquier caso, comunicamos al interesado que en opinión de esta institución dichas cuestiones deberían estar expresamente contemplada en las instrucciones para la gestión de los padrones municipales, regulando en qué supuestos un progenitor no custodio puede acceder a los datos del padrón municipal referidos a su hijo y que requisitos o documentos debe cumplimentar para dicha finalidad, despejando toda posible tacha de arbitrariedad en la actuación de la Administración local que ha de gestionar el padrón.

En este punto recordamos la carencia de competencias de esta Institución para emitir ninguna sugerencia o recomendación a la Administración competente, al depender ésta de la Administración del Estado. Por dicho motivo, al haber recibido con anterioridad quejas de contenido similar a la presente dimos traslado al Defensor del Pueblo Español, por tratarse de la Defensoría competente para posibles actuaciones al respecto.

También pusimos al corriente del Defensor Estatal, por tratarse de una cuestión muy relacionada con la planteada en la queja, las actuaciones realizadas por el Defensor del Pueblo Andaluz ante la Dirección General de Planificación y Centros de la Consejería de Educación, Administración a la cual formulamos las siguientes Recomendaciones en expedientes de queja tramitados con anterioridad:

*“Primera.- Que se proceda a elaborar y aprobar unas normas o un protocolo de actuación para que en los casos de cambio o traslado de centro escolar de un alumno o alumna permita corroborar a la Administración educativa que esta decisión, que constituye un ejercicio extraordinario de la patria potestad, cuenta con el consentimiento expreso de los progenitores que ostenten aquella al no haber sido privados de la misma por sentencia judicial.*

*Segunda.- Que se proceda a elaborar y aprobar unas normas o un protocolo de actuación y, en su caso, a adaptar los medios informáticos que sean precisos, que permita a los progenitores que no tengan atribuida la guarda y custodia pero si la patria potestad obtener información sobre el proceso escolar de sus hijos e hijas, prolongándose esta situación hasta que se justifique la modificación de las circunstancias relativas a la guarda, custodia o patria potestad”.*

Dichas Recomendaciones fueron aceptadas por la Administración.

En ocasiones son los propios menores, afectados por el conflicto en el seno de su familiar, quienes se dirigen a la Institución con la intención de que su opinión pudiera ser tenida en cuenta al momento de adoptar alguna decisión que pudiera afectarles. Así en la **queja 13/2071** una adolescente consultaba qué hacer ante la tensa relación que mantenía con su padre. No comprendía porque habían establecido en su favor un derecho de visitas y es por ello que nos solicitaba consejo.

Tras facilitarle asesoramiento respecto de las cuestiones legales que le preocupaban le informamos acerca del Servicio de Mediación Familiar habilitado por la Junta de Andalucía, considerando que en dicho servicio podrían ayudarle a limar las diferencias que mantenía con su padre e incluso alcanzar un punto de acuerdo satisfactorio para todas las partes

También en la **queja 13/4592** una adolescente se mostraba disconforme con el régimen de visitas establecido por el Juzgado a favor de su padre. Manifestaba su deseo de no cumplir dicho régimen y a tales efectos solicitaba que le informáramos sobre su posibilidad de decidir al respecto.

Por tratarse de un asunto dilucidado en sede judicial, solo pudimos ofrecer asesoramiento a la interesada sobre sus derechos, remarcando de manera especial lo establecido en el artículo 9 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y de Modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en el sentido de que las personas menores de edad tienen derecho a ser oídas, tanto en el ámbito familiar como en cualquier procedimiento administrativo o judicial en que estén directamente implicadas y que conduzca a una decisión que afecte a su esfera personal, familiar o social.

Establece el apartado 3 de dicho artículo 9 que cuando el menor solicite ser oído directamente o por medio de persona que le represente, la denegación de la audiencia habrá de ser motivada y comunicada tanto al menor como a su representante, como también al Ministerio Fiscal.

En consecuencia, conforme a lo dispuesto en dicho artículo, comunicamos a la menor que para el supuesto de que, habiéndolo solicitado, su opinión no hubiera sido oída en el procedimiento en que se dilucidó el régimen de visitas, podrías solicitar una entrevista con la Fiscalía o Juzgado competente en el caso para comunicar tal circunstancia y exponer

su parecer sobre el régimen de visitas, manifestando en aquella audiencia lo que considerara conveniente respecto de la integridad de sus derechos.

Tampoco podían faltar quejas relativas al incumplimiento de la pensión de alimentos establecida por el Juzgado tal como en la **queja 13/5665** en la que la interesada nos decía que llevaba 2 años en espera de celebración del juicio por el incumplimiento sistemático de su ex marido de su obligación de pagar una pensión de alimentos para su hija, de 5 años de edad. También se quejaba de que había solicitado del Ministerio de Hacienda un anticipo con cargo al Fondo de Garantía de Alimentos y que se lo habían denegado, todo ello por no haber instado un procedimiento de ejecución civil, cuando lo que se encontraba en curso era un procedimiento penal.

En este caso decidimos dar traslado de la queja al Defensor Estatal por tratarse de cuestiones conexas que en un caso afectan a la actuación de un Juzgado y en otro a una resolución emitida por el Ministerio de Hacienda.

En la **queja 13/4472** una adolescente nos consultaba las opciones legales que le asistían, tanto a ella como a su madre, para reclamar ante el impago de la pensión de alimentos impuesta a su padre. De igual modo en la **queja 13/6357** la interesada nos pedía que le ofreciéramos asesoramiento sobre posibles actuaciones para hacer cumplir una sentencia que recogía obligaciones a cumplir por el padre de una menor, en especial en lo relativo al pago de una pensión de alimentos.

A este respecto, informamos a la interesada que el cónyuge a quien le había sido confiada la guarda y custodia de la menor podía interponer demanda de ejecución judicial de la sentencia ante el mismo Juzgado que la dictó exigiendo el cumplimiento de pago. Dicho Juzgado despacharía la ejecución y podría condenar al cónyuge deudor a abonar la deuda en concepto de pensión de alimentos. En el caso de no proceder al abono voluntario incluso podría ordenar el embargo de saldos de cuentas bancarias, salarios u otros bienes hasta cubrir la cuantía reclamada, llegando incluso a imponer las costas del juicio.

La persona acreedora de la pensión también podría presentar una denuncia penal por impago de la pensión durante dos meses consecutivos o en caso de tres impagos no consecutivos. Dicha denuncia penal podría prosperar si se acreditaba que aún disponiendo de medios de pago y capacidad para hacer frente al abono de la pensión se había incumplido la obligación.

#### **14. Cultura, deporte y ocio.**

En este apartado destacamos la **queja 12/3313** que presentó una asociación de vecinos relatando diversas irregularidades en un parque infantil ubicado en Cártama (Málaga). Nos decían que dicho parque tenía apenas 2 años desde que fue inaugurado y que presentaba un estado de abandono, con dejadez de las tareas de mantenimiento:

*“(...) Hace tiempo desapareció el tobogán, ahora uno de los puntales que sujeta el balancín ha desaparecido, faltan vallas protectoras, la única zona verde de la que disponemos esta junto al parque convertido en pipí-caca, abandonado a su suerte (...)”.*

Tras admitir la queja a trámite solicitamos el correspondiente informe de la mencionada Corporación local, en el cual se reconocían las deficiencias denunciadas en la

queja aunque precisando que las mismas eran consecuencia de diversas acciones vandálicas que ocasionaron numerosos desperfectos.

Nos decía el Ayuntamiento que la Corporación era consciente de la situación en que se encontraba el parque y que estaba barajando diferentes presupuestos para la restitución del material defectuoso aunque puntualizando que esta no era la única deficiencia pendiente de subsanar y que se debían tener en cuenta también otras numerosas deficiencias (ocasionadas en su mayoría por actos vandálicos) en diferentes recintos públicos y parques infantiles de los más de 11 núcleos de población del término municipal, no alcanzando las disponibilidades económicas de los presupuestos del año 2012 la totalidad de las reparaciones necesarias en los citados lugares de uso y disfrute público.

Tras valorar los hechos expuestos en la queja y el informe recibido de la Corporación Local, efectuamos las siguientes consideraciones:

I. La cuestión que se nos plantea en la presente queja viene a incidir en un aspecto básico en el desarrollo de los niños y adolescentes, cual es el juego, el disfrute de momentos de esparcimiento al aire libre, y su acceso a actividades recreativas especialmente adaptadas a su concreta etapa evolutiva.

Es así que la Constitución (artículo 39.4) determina que los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos. Y son diversos los instrumentos internacionales donde se alude, de una u otra forma, al derecho de las personas menores de edad al juego, al esparcimiento y ocio. En concreto la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del Niño, de 1989, viene a establecer en su artículo 31 el derecho de los niños al descanso y al esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad.

En tal sentido, ha de hacerse notar que la necesidad de juego y esparcimiento de la infancia requiere de unos espacios donde sea posible el contacto entre los niños y de éstos con los adultos, ya que una de las formas que tiene la infancia de conocer y relacionarse con el mundo que le rodea es precisamente a través del juego. Ahora bien, estos espacios deben facilitar su independencia, su destreza y la adquisición de habilidades, debiendo quedar garantizada al mismo tiempo su seguridad. Esta última constituye una preocupación creciente, aún cuando no parecen existir cifras contrastadas sobre los accidentes infantiles en lugares de esparcimiento y ocio, pese a las graves consecuencias que aquellos pueden tener.

En esta línea, la Junta de Andalucía decidió regular para nuestra Comunidad Autónoma esta cuestión, aprobando el Decreto 127/2001, de 5 de junio, regulador de los parques infantiles en la Comunidad Autónoma de Andalucía, que es precisamente la norma que serviría como referente para analizar las irregularidades denunciadas por las personas que se dirigieron en queja ante esta Institución.

II. Hechas estas apreciaciones y tras descender a los datos concretos obrantes en el expediente referidos al parque infantil que nos corresponde supervisar, constatamos la existencia contrastada de determinadas deficiencias y daños, algunos permanentes y otros de periodicidad recurrente desde la entrada en funcionamiento del parque.

La respuesta de la Corporación local ante la denuncia de tales irregularidades ha sido en ciertos aspectos positiva, iniciando las tareas precisas para su subsanación, no así en otros de los supuestos en que se asumen las deficiencias como inevitables, relatando las diferentes actuaciones realizadas para paliarlas.



Desde nuestra obligada perspectiva de Defensor del Menor de Andalucía, debemos resaltar el esfuerzo de esa Corporación local por dotarse de ese espacio de ocio destinado, primordialmente, a las personas menores de edad, lo cual no impide que, yendo un poco más allá, nos atrevamos a solicitar un compromiso por la mejora en la calidad de este recurso, máxime cuando sus requisitos mínimos han sido recogidos reglamentariamente en el Decreto antes aludido.

Se trata de mínimos que operan en garantía de la seguridad y bienestar de las personas usuarias del recinto, en especial de las menores de edad. Por dicho motivo ponemos especial énfasis en deficiencias tales como la carencia de vallado del recinto, o la falta de mantenimiento de algunas atracciones con elementos que pudieran poner en riesgo a sus potenciales usuarios, para lo cual nos vemos en la necesidad de demandar del Ayuntamiento actuaciones orientadas a la adecuada conservación e higiene de las áreas de juegos, procediendo a la reparación o, en su caso, sustitución por otros elementos que no produjesen riesgos a los usuarios, poniendo especial interés en aquellas instalaciones inadecuadas por el riesgo evidente de accidentes, golpes o caídas.

En cuanto a la gestión ordinaria del recinto hemos de suponer que el mismo se encuentra incluido en la programación ordinaria de limpieza en el municipio, programación que, visto lo expuesto en la denuncia y en el informe municipal, se revela insuficiente ante los reiterados actos de vandalismo que sufre el parque y que redundan en una merma considerable de las condiciones de higiene y seguridad para los usuarios.

Es por ello que consideramos necesario el que se incrementen los recursos destinados a la limpieza periódica del recinto hasta garantizar, de forma regular, un nivel aceptable de higiene y salubridad, previendo al mismo tiempo una respuesta razonable y diligente ante situaciones excepcionales.

De otro lado, y volviendo a incidir sobre los actos de vandalismo que sufre de forma regular el parque, conviene también reclamar una planificación por parte de la Policía local para prevenir tales incidentes, incluyendo también en su programación ordinaria actuaciones en tal sentido, sin que fuesen descartables opciones tales como cámaras de videovigilancia, cuya instalación requeriría el cumplimiento de los tramites legales preceptivos por parte de la Corporación local.

Y somos conscientes, como no podía ser de otro modo, del actual escenario de contención del gasto público ante las dificultades financieras por las que atraviesa tanto la economía nacional como la de nuestra Comunidad Autónoma, pero este hecho cierto no puede relegar a un segundo plano las necesidades e intereses de las personas menores de edad, en el mismo sentido que viene reclamando el Comité de Derechos del Niño para la efectividad de los compromisos asumidos por España tras la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, en especial respecto de la necesidad de contar con presupuestos de infancia diferenciados y suficientemente dotados, en los diferentes niveles de gobierno.

III. Por último, y aunque se trata de una cuestión no invocada por los interesados en su queja, aludimos ahora a un asunto que venimos resaltando en todas nuestras actuaciones relacionadas con parques infantiles. Nos referimos a la obligación que contiene el artículo 49 de la Ley 1/1999, de 31 de marzo, reguladora de la Atención a las Personas con Discapacidad de Andalucía, que dispone que en la construcción, reforma, cambio de uso o de actividad de edificios, establecimientos e instalaciones que impliquen concurrencia de público, será preceptivo que los espacios y dependencias, exteriores e interiores, de utilización colectiva resulten accesibles a las personas con cualquier tipo de discapacidad.

Para mayor concreción el artículo 5.1 del Decreto 127/2001, recoge esta obligación exigiendo taxativamente que los parques infantiles sean accesibles para menores con discapacidad, conforme a lo previsto en el artículo 49 de dicha Ley.

A este respecto, en diferentes actuaciones referidas a parques infantiles ubicados en distintos municipios de Andalucía venimos postulando por la conveniencia de que sus dotaciones se vayan adaptando de forma progresiva para el uso compartido con niños y niñas con discapacidad. Y es que dotaciones habituales de los parques infantiles tales como columpios, balancines y otras similares, en su gran mayoría no se encuentran adaptadas a niños y niñas con discapacidad, hecho que, aun quedando superados posibles problemas de acceso al recinto, les deja en posición de desventaja respecto del resto de menores al no poder disfrutar de dichas atracciones, aun con la ayuda de padres, madres o personas encargadas de su cuidado.

Hoy en día existen, sin excesiva diferencia de costes, diseños de atracciones para parques infantiles adaptadas a niños y niñas con discapacidad que les permite disfrutar del juego en condiciones similares al resto de niños y niñas, evitando su marginación y la sensación de frustración. Estas atracciones suelen estar pintadas con colores llamativos, con diferentes texturas y carteles con grandes letras para que resulte fácil su uso para personas con discapacidad visual. Los columpios y demás elementos móviles se adaptan para su uso con silla de ruedas, también se diseñan para que quepan dos personas o se construyen con respaldo alto y suficientes agarres para su uso sin riesgo por la persona menor discapacitada con el auxilio de una persona adulta. También se contemplan atracciones a ras de suelo, fácilmente accesibles para cualquier persona aún con problemas de movilidad.

En virtud de lo expuesto formulamos las siguientes **Recomendaciones** al Ayuntamiento de Cártama:

*“Primera.- Que se realicen las actuaciones precisas para subsanar los desperfectos existentes en las instalaciones del parque infantil de la urbanización Vista Vega que pudieran suponer un riesgo para los menores, reparando o sustituyendo tales elementos por otras atracciones que reúnan suficientes condiciones de seguridad.*

*Segunda.- Que se elabore un programa para la reparación ordinaria de los desperfectos derivados del uso ordinario de las diferentes instalaciones municipales destinadas al ocio y tiempo libre de menores de edad, previendo también la posible respuesta ante desperfectos ocasionados por actos vandálicos, de forma que tales reparaciones se efectúen en un período breve y razonable de tiempo. A tales efectos sería conveniente planificar una inspección periódica de las diferentes instalaciones municipales destinadas al ocio y tiempo libre de menores de edad.*

*Tercera.- Que respecto de los diferentes parques infantiles de titularidad municipal se procure ir sustituyendo paulatinamente algunas de las atracciones e instalaciones actuales por otras adaptas a personas con diferentes tipos de discapacidad. Para dicha finalidad, en el supuesto de reposiciones de mobiliario -por renovación o daños no reparables- resultaría prioritaria su sustitución por otros que cumpliesen con dichas características de accesibilidad.*

*Cuarta.- Que se prevea un programa de limpieza de los diferentes parques infantiles del municipio que garantice, de forma regular, un nivel optimo de limpieza y salubridad para sus usuarios.*

*Quinta.- Que entre las actuaciones de la policía local se incluya la elaboración de un plan de seguridad de los parques infantiles del municipio con vistas a prevenir los incidentes de vandalismo de los que vienen siendo objeto”.*

La respuesta a nuestra resolución por parte del Ayuntamiento de Cártama fue en sentido positivo, aceptaron nuestra resolución en todos sus términos.

Otra cuestión de tenor diferente, aunque relacionada con las actividades deportivas y de ocio en que participan menores de edad la abordamos en la **queja 12/6056** que nos presentó una persona disconforme con la configuración de las instalaciones de la piscina municipal de Carmona (Sevilla), refiriéndose en concreto a la zona de vestuarios y aseos por no contar con suficiente diferenciación para el uso compartido entre personas adultas y menores de edad.

En su queja el interesado relataba que en tales dependencias suele ser frecuente la coincidencia de personas adultas y menores, y que la entidad privada que gestiona la piscina no permite a padres y/o madres acompañar a sus hijos si estos son mayores de 7 años, edad a partir de la cual habían de acceder solos a la zona de vestuarios y aseos y compartir tales espacios con personas adultas extrañas para ellos.

Nos comentaba que había presentado reiteradas reclamaciones ante la entidad gestora de las instalaciones pero sin obtener solución a dicho problema, siendo ese el motivo por el que planteaba el asunto ante el Defensor del Menor de Andalucía.

Tras admitir la queja a trámite solicitamos de la Corporación local la emisión de un informe sobre dicha cuestión. A tales efectos tuvimos en cuenta que tales instalaciones eran de titularidad municipal y que para su apertura y puesta en funcionamiento habían de cumplir las exigencias establecidas en la legislación, tanto si las piscinas eran gestionadas directamente por personal del Ayuntamiento como si se hacía indirectamente contratando su explotación con una empresa privada.

En respuesta a nuestra petición desde la Alcaldía nos fue remitido un informe en el que se indicaba que la gestión de la piscina la tenía encomendada, mediante contrato de gestión interesada, una empresa privada, adjuntándonos copia de la respuesta de dicha empresa a las cuestiones planteadas en la queja y advirtiendo que por parte de los servicios municipales se estaba estudiando diferentes posibilidades de solución a dicho problema.

En el informe emitido por la empresa gestora de la piscina se señalaba que no existía ninguna normativa que exigiese vestuario infantil ni especificación alguna relativa a la utilización de vestuarios por personas adultas y menores. Tampoco se establecía dicha exigencia en el Pliego de Prescripciones Técnicas del Contrato de Gestión del Servicio Público, por lo que entendían que no existía ningún incumplimiento contractual ni vulneración de la legislación por su parte.

Culminaba su informe la empresa señalando que resultaba inviable la creación de un vestuario infantil, al resultar incompatible con las características de las instalaciones, y que, aún así, el recinto disponía de cabinas de uso individual y en cuanto a duchas las instalaciones contaban con 2 duchas independientes a las colectivas que podrían guardar la intimidad reclamada por la persona interesada en la queja.

Así pues, al no realizar el Ayuntamiento ningún reparo a la contestación ofrecida por la empresa gestora de las piscinas del modo en que se encontraban configuradas, nos encontramos en la tesitura de analizar su acomodo a lo dispuesto en la legislación. En este punto hemos de recalcar que se trata de una cuestión muy particular, sobre la que resulta difícil encontrar referencias normativas explícitas: No se encuentran referencias sobre el particular en el Código Técnico de la Edificación, el cual solo incluye indicaciones alusivas a la diferenciación por sexos de los vestuarios y su necesaria adaptación a personas con movilidad reducida.

En lo que respecta a piscinas de uso colectivo hemos de referirnos al Decreto 23/1999, de 23 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Sanitario de las Piscinas de Uso Colectivo. Dicho reglamento impone determinadas exigencias arquitectónicas al vaso de las piscinas y a las instalaciones accesorias a las mismas, también regula las condiciones del agua y determinados aspectos del funcionamiento ordinario de tales instalaciones, y en lo que atañe a vestuarios en su artículo 14 establece únicamente la necesidad de contar con aseos y vestuarios instalados en locales cubiertos y ventilados, dispensando de dicha obligación a los alojamientos turísticos en los que la piscina sea para uso exclusivo del personal alojado y a comunidades de vecinos donde las viviendas estén próximas a la piscina.

La referencia más aproximada a esta cuestión la encontramos en diversa normativa y documentación sobre instalaciones deportivas y para el esparcimiento (NIDE) elaborada por el Consejo Superior de Deportes, organismo autónomo dependiente del Ministerio de Educación Cultura y Deporte. Esta normativa tiene como objetivo definir las condiciones reglamentarias, de planificación y de diseño que deben considerarse en el proyecto y la construcción de instalaciones deportivas.

Las normas reglamentarias que emanan del Consejo Superior de Deportes son de aplicación en todos aquellos proyectos que se realicen total o parcialmente con fondos de dicho Consejo y en instalaciones deportivas en las que se vayan a celebrar competiciones oficiales regidas por la Federación Deportiva nacional correspondiente, que es quien tiene competencias para homologar la instalación.

Por su parte, las normas de proyecto sirven como manual de referencia en la planificación y realización de todo proyecto de una instalación deportiva, siendo de aplicación en todos aquellos proyectos que se realicen total o parcialmente con fondos del Consejo Superior de Deportes y todos aquellos proyectos de instalaciones que se construyan para competiciones oficiales regidas por la Federación Deportiva nacional correspondiente

De este modo en la NIDE 3, no como reglamento sino como norma de proyecto de piscinas, existe un epígrafe referido a piscinas cubiertas, en el que encontramos un apartado (7) relativo a condiciones de diseño, características y funcionalidad de las piscinas cubiertas. Dentro de este apartado 7, se ubica el subapartado (7.11) referido a vestuarios y aseos en el que se señala que los vestuarios habrán de ser dimensionados para un número de usuarios en función del aforo, el cual es proporcional a los metros cuadrados de lámina de agua.

Así se establece que el número de usuarios previstos para los vestuarios se obtiene dividiendo los metros cuadrados de lámina de agua por 6. Y este resultado a su vez se reparte al 50% entre vestuarios masculinos y femeninos debiéndose habilitar una superficie por cada vestuario de 1 metro cuadrado por usuario.

A continuación se precisa que el espacio de vestuarios puede subdividirse en zonas no inferiores a 20 m<sup>2</sup> mediante elementos separadores ligeros, conectadas entre sí para usos diferenciados (vestuario infantil, socios, etc.).

Así pues, las previsiones de las normas NIDE como referencia a la hora de elaborar proyectos de instalaciones deportivas dejan a las claras la división de vestuarios por sexos, pero sin establecer ninguna indicación ni diferenciación por edad de las personas usuarias.

Se contempla la posibilidad de diferenciación de un vestuario infantil, pero sin recoger mayor precisión al respecto, quedando por tanto al albur de la sensibilidad de quien hubiera de diseñar la instalación o de quien en definitiva dispusiera de facultades para aprobar y ejecutar el proyecto.

Resulta evidente que la división de los vestuarios por sexos responde a una necesidad de moralidad pública, conforme con los usos y normas de comportamiento normalmente aceptadas en la sociedad actual. Y de igual modo se podría predicar del uso de vestuarios e instalaciones sanitarias anexas por personas menores, ya que es comúnmente aceptado que cuando se trata de niños o niñas de corta edad puedan acceder a las mismas acompañados de sus padres, madres, o personas adultas responsables de su cuidado. A partir de cierta edad, conforme las personas menores van ganando en autonomía personal también es socialmente aceptado que concurran en solitario a dichas instalaciones accesorias, en función del respectivo sexo, lo cual puede ocasionar incidentes como los descritos en la queja.

En el actual contexto social cada vez más nos encontramos con personas menores de edad que participan en actividades deportivas o de ocio, que en ocasiones acuden solas y otras veces lo hacen acompañadas de las personas adultas responsables de su cuidado, realizando la actividad en grupo bajo la supervisión de monitores o cuidadores.

Dicha actividad lleva aparejada la necesidad de uso de aseos y vestuarios, y es en este contexto donde suelen producirse no pocas controversias y situaciones en ocasiones nada deseables. Y resulta paradójico que el posible conflicto moral entre personas de distinto sexo, referido a la utilización de vestuarios, haya quedado resuelto por la normativa con una diferenciación clara de las zonas respectivas, y sin embargo no se pueda decir lo mismo de la controversia relatada en la queja, referida a personas adultas y menores.

Nuestra obligada perspectiva de Defensor del Menor nos conduce a resaltar el reconocimiento de la dignidad de la persona y del libre desarrollo de su personalidad como fundamento del orden político (artículo 10 de la Constitución). También hemos de resaltar el mandato a los Poderes Públicos de protección integral de las personas menores (artículo 39 de la Constitución), y en lo que atañe a la intimidad personal debemos incidir en su reconocimiento como derecho fundamental por el artículo 18 de la Constitución, especificando la Ley Orgánica 1/1996 de Protección Jurídica de Menor, en su artículo 4.1, que las personas menores tienen reconocido dicho derecho.

Desde nuestro punto de vista, este mandato constitucional de protección de la intimidad de los menores unido a la prevalencia del interés superior de las personas menores sobre otros intereses concurrentes, ha de servir para que se tenga una especial cautela y se otorgue una especial protección cuando el usuario de la instalación deportiva o de ocio es menor de edad, lo cual incluso podría llegar a requerir de una zona diferenciada,

y cuando ello no fuera viable, de un tramo horario o condiciones de uso en que no hubieran de compartir dichos espacios tan íntimos con personas adultas.

Se trata de una cuestión que tal como acabamos de reseñar no ha sido abordada hasta el momento en disposiciones reglamentarias específicas, pero que puede ser fuente frecuente de conflictos, al ser cada vez más usual que personas menores participen en la vida social y por tanto en actividades de centros deportivos o de ocio, compartiendo las instalaciones auxiliares con las personas adultas que concurren a los mismos.

Normalmente las posibles divergencias se resuelven gracias al respeto mutuo y el cumplimiento de reglas no escritas de urbanidad y comportamiento en comunidad. También contando con que las personas responsables de las instalaciones organizan su funcionamiento procurando evitar problemas de convivencia y garantizar un uso agradable y pacífico a los usuarios.

Pero ocurren supuestos como el presente en que no se encuentra una solución clara, y el conflicto entre adultos y menores persiste a pesar de haberse planteado de forma abierta la necesidad de una solución satisfactoria para todos.

Por ello, al demandarse una respuesta que supere la inviabilidad de solución autónoma del problema, es cuando se aprecia la necesidad de un referente normativo que impusiese a quien hubiera de explotar de forma comercial unas instalaciones de deporte o de ocio la necesidad de que de antemano tuviese solventada esta controversia.

Consistiría en una regulación mínima que dejase claro el derecho de las personas menores al uso de tales instalaciones accesorias, sin limitaciones por razón de su edad. A continuación habría que diferenciar los menores hasta cierta edad, en cuyo caso podrían concurrir acompañados de las personas adultas responsables de su cuidado, quienes serían los garantes de su intimidad y del uso conveniente de las instalaciones; de los menores a partir de la edad en que se les pudiera presumir una autonomía suficiente, en cuyo caso habría de quedar garantizado que pudieran concurrir solos al vestuario o aseos diferenciados en función de sexo, con normalidad y sin riesgo de incidentes con adultos.

Para dicha finalidad creemos conveniente que siempre que fuera posible se habilitara un vestuario infantil diferenciado. Y cuando por razones presupuestarias, arquitectónicas u otros motivos fundados no fuera posible, que se estableciera una regulación interna del uso de las instalaciones con tramos horarios u otros criterios organizativos para evitar la concurrencia simultánea de adultos y menores, o al menos que dicha concurrencia se produjera en condiciones que quedase garantizada la intimidad y pudor que demanda toda persona, máxime tratándose de menores de edad.

Así pues, teniendo en cuenta los hechos expuestos, formulamos a la Corporación Local la siguiente **Sugerencia**:

*"Que se incluyan en las ordenanzas municipales reguladoras del uso de instalaciones deportivas o de ocio (en las existentes o, en su caso, en las que se pudieran elaborar) las condiciones de uso de vestuarios y aseos por personas menores de edad con la finalidad de garantizar su privacidad e intimidad.*

*Que a tales efectos se efectúen las adaptaciones precisas en los reglamentos internos o pliegos de prescripciones técnicas de las instalaciones deportivas o de ocio de titularidad municipal".*

La respuesta a nuestra resolución fue en sentido favorable, aunque precisando el Ayuntamiento de Carmona que no dispone de ninguna Ordenanza Municipal que regule el uso de instalaciones deportivas o de ocio, por lo que, en cuanto sea posible, se iniciarían los trámites para dicha aprobación.

También nos informaban de la intención de contactar con la empresa que gestiona actualmente el servicio, con el fin de intentar encontrar una solución al tema planteado, en el sentido expresado en nuestra sugerencia.

La misma cuestión señalada con anterioridad también fue abordada en la **queja 12/1141** en este caso referida a una instalación deportiva de titularidad privada existente en el término municipal de Jerez de la Frontera (Cádiz).

Tras la tramitación de la queja dirigimos una Sugerencia de tenor similar a la referida Corporación Local respondiéndonos el Ayuntamiento que el establecimiento deportivo de referencia contaba con la licencia de apertura en regla, reunía condiciones idóneas de seguridad y salubridad, y cumplía con la legislación específica aplicable, por lo que no podían apreciarse irregularidades desde el punto de vista normativo.

El Ayuntamiento nos hizo patente la aceptación de nuestra Sugerencia, coincidiendo con esta Institución en la necesidad de una regulación más precisa del uso de vestuarios por menores de edad. Aún así, el Ayuntamiento nos informó de la solución parcial que ofrecía a dicho asunto el artículo 36, h), de la Ordenanza de Instalaciones Deportivas de la Ciudad de Jerez, que precisa que para el caso de que no existieran vestidores específicos al efecto, los menores de hasta 6 años podrían acceder al vestuario del sexo opuesto, debidamente acompañados por persona mayor de edad que ejerza la patria potestad, tutela o guarda del mismo, a fin de realizar las funciones de aseo y vestido, de acuerdo con las normas específicas que a este efecto establezca la dirección del servicio municipal de deportes.





**SECCIÓN CUARTA:**  
**QUEJAS NO ADMITIDAS Y SUS CAUSAS**



#### **SECCIÓN CUARTA: QUEJAS NO ADMITIDAS Y SUS CAUSAS.**

De conformidad con lo establecido en el art. 32.1 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, reguladora de esta Institución, en esta Sección se pretende dar cuenta al Parlamento de cuáles han sido las quejas que no han podido ser admitidas a trámite, y describir los motivos por los que el Defensor del Pueblo Andaluz no puede promover a investigación distintos escritos de muy variada índole que presentan los ciudadanos. Esos escritos pueden ser calificados como no admisibles, en un sentido amplio, o bien remitibles al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales u otros Comisionados Autonómicos para que sean estos órganos quienes puedan conocer, en el ámbito de sus respectivas competencias, las peticiones planteadas.

En cualquiera de ambos supuestos, la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz procura hacer valer en todo momento su naturaleza de promotora de los derechos constitucionales de los ciudadanos, informando a los interesados sobre las vías adecuadas para hacer valer sus pretensiones, aún cuando el cauce de la formulación de escrito de queja ante este Comisionado, no fuera procedente.



## I. DE LAS QUEJAS REMITIDAS A OTRAS INSTITUCIONES SIMILARES.

Durante el año 2013, se han remitido 459 quejas a otros Comisionados, de las cuales, 452 han sido remitidas al Defensor del Pueblo Estatal, 4 a otros Defensores y 3 a otras instancias.

### PERSONAL DEL SECTOR PÚBLICO

En materia de **Empleo Público** destacamos las quejas en las que los interesados pedían la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto-Ley 5/2013, de 2 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas sobre el empleo del personal funcionario interino en la Administración General de la Junta de Andalucía, entre otras señalamos la **queja 13/2840**, **queja 13/2990** y la **queja 13/3776**.

También reseñamos la **queja 13/2181** en la que el promotor, médico con una discapacidad física, se mostraba en desacuerdo con el hecho de que el Ministerio de Sanidad, Servicio Sociales e Igualdad le haya declarado no era apto y le haya retirado su plaza como residente médico.

En materia de **Trabajo y Seguridad Social** reseñamos la **queja 13/40** en la que el promotor denunciaba la tardanza de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Almería en dar respuesta, a la denuncia que había presentado.

La persona interesada de la **queja 13/1002**, miembro del comité de una empresa privada de seguridad nos planteaba, en relación con el derecho a la huelga, su disconformidad con el hecho de que a los vigilantes de seguridad se les imponga unos servicios mínimos en torno al 80%, al igual que a los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

Contaba la persona promotora de la **queja 13/1572** que su padre, que había estado trabajando en el extranjero, llevaba varios meses sin cobrar la pensión de jubilación por faltarle cotizaciones efectuadas en España y nos preguntaba a quien debía reclamarle daños y perjuicios, por los meses que su padre llevaba sin cobrar.

El interesado de la **queja 13/2707** que había incumplido el deber de declarar ingresos procedentes de prestaciones cobradas del Servicio Público de Empleo Estatal, exponía que había formulado reclamación ante dicho organismo, por cuanto le había sido impuesta sanción de un mes de prestación o subsidio y devolución de otra mensualidad, en concepto de ingreso indebido.

En la **queja 13/4897** la persona interesada mostraba su desacuerdo con la resolución de la Dirección Provincial del Servicio Público de Empleo en Málaga, por la que se le reclamaba el reintegro de prestaciones percibidas indebidamente.

La persona promotora de la **queja 13/6289** alegaba falta de información respecto a la obligación de renovar la tarjeta de demandante de empleo siendo solicitante de ayudas del Programa de Recualificación Profesional para personas que agotan las prestaciones por desempleo.

## URBANISMO, OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES

En **Urbanismo, Obras Públicas y Transportes**, el caos existente, en lo que concierne a la tramitación de expedientes de expropiación por parte de la Demarcación de Carreteras de Andalucía Oriental, dependiente del Ministerio de Fomento, genera una situación límite para los pequeños agricultores y limita la ejecución de futuras infraestructuras. Esta situación motivo que esta Institución pusiera en conocimiento de la Defensoría del Pueblo de las Cortes Generales estos hechos a través del asunto general **13/142** tras recibir, adjunto a un correo electrónico enviado desde una dirección electrónica de una persona, un informe del Jefe del Servicio de Actuación Administrativa de la Demarcación de Carreteras de Andalucía Oriental, dependiente del Ministerio de Fomento, dirigido al Ingeniero Jefe de la misma, asunto en el que se daba cuenta de las extraordinarias dilaciones y la enorme deuda impagada por parte de la Administración del Estado, a un gran número de personas titulares de bienes y derechos que habían sido objeto de expropiación en los últimos años. Al tratarse de una problemática que compete a la Administración General del Estado, sobre el que esta Institución carece de supervisión decidimos considerarlo como un asunto general y no como queja.

Pues bien, la situación que se desprendía del contenido de dicho documento resultaba, sencillamente, escandalosa pues, aunque exista la garantía formal de respeto al contenido del art. 33.3 de la Constitución, de acuerdo con la legislación de desarrollo que conforma el derecho reconocido en este precepto, en la práctica infinidad de personas en Andalucía que se están viendo privadas de su derecho constitucional a la propiedad sin obtener una compensación en un tiempo prudencial y adecuado que indemnice, real y efectivamente, los daños causados; generándose, al mismo tiempo, una situación de inseguridad jurídica, difícilmente justificable, y que no ayuda a mantener y reforzar la credibilidad de la ciudadanía en el modelo de administración pública configurado en el art. 103.1 de la Constitución.

Afirmaciones tan extremas las podíamos hacer por cuanto en el informe se describían unos hechos alusivos al estado en el que se encontraban los expedientes de expropiación forzosa que se tramitaban en el Departamento, que escenifican un panorama de indefensión fáctica o material de los expropiados y de graves disfuncionalidades respecto de algunos proyectos de infraestructuras al no poder disponer de suelos necesarios para su ejecución.

La consecuencia de la desatención absoluta a las necesidades de medios personales y técnicos de la Demarcación de Carreteras de Andalucía Oriental no era otra, además del amplio relato de hechos que se nos trasladaba y del que dimos cuenta a la Defensora del Pueblo, que *“al día de hoy existen más de 4.640 fincas ocupadas desde hace varios años que no se han llegado aún a valorar, una deuda ya contabilizada de 57.888.996,11 euros que se va incrementando día a día; son miles los escritos y reclamaciones sin resolver; no dejan de recibirse decenas y decenas de solicitudes, llamadas y visitas de indignados ciudadanos, principalmente pequeños agricultores de Granada y Jaén, que han visto como se les ocupaban sus fincas, algunas ya hace ocho años, como se les han talado sus olivos, derruido sus invernaderos o sus viviendas, son sólo sin que se les haya abonado el mutuo acuerdo, sino que, incluso, sin que ni siquiera se les haya llegado a valorar la expropiación, por lo que no pueden negociar con una entidad bancaria un adelanto sobre el justiprecio y no pueden tampoco reponer los bienes expropiados, que en muchos casos supone su único medio de vida”*.

Desde esta Institución hicimos llegar a la Defensora del Pueblo de las Cortes Generales, nuestro malestar y desazón por el daño económico y moral que se estaba

generando en el patrimonio de tantas y tantas personas, hasta el punto que el funcionario responsable del informe decía que esta injusta situación *“transforma estas expropiaciones en verdaderas requisas”*.

Como colofón, recordaba que las dilaciones producidas podían generar unos 4.000.000,00 de euros anuales en intereses y que la *“total carencia de medios para la gestión de expropiaciones está afectando a la misma ejecución de obras, pues no va a ser posible poner a disposición de los contratistas los terrenos necesarios para la ejecución de diversos proyectos complementarios y modificados en la A-7, lo que va a provocar la ralentización de unos trabajos urgidos por la Subdirección General de Construcción”*.

A la vista de todo ello, rogábamos que, si lo estimaba procedente, tomara muy en consideración el contenido de este informe, sin perjuicio de que se revisara la situación que podía estar aconteciendo en otras Demarcaciones de Carreteras y que pudiera ser similar, aunque no haya trascendido por no tener informe tan claro y comprometido como el que había elaborado este funcionario y, de acuerdo con ello y en lo que concernía a la Demarcación de Carreteras de Andalucía Oriental realizara las actuaciones oportunas para que, con carácter urgente y previos los trámites legales oportunos, se atendieran las propuestas que se contenían en dicho informe:

*“Primera: la aprobación de un crédito de 300.000 euros para poder disponer durante el ejercicio 2013 del personal externo cuya ayuda resulta imprescindible para preparar y efectuar los pagos que se autoricen con cargo al actual presupuesto, así como para realizar aquellas tramitaciones y valoraciones inaplazables hasta que se obtenga un nuevo contrato de gestión de expropiaciones.*

*Segunda: la urgente licitación de dos contratos de asistencia técnica, uno para las expropiaciones de Almería, Granada, Málaga y Melilla y un segundo para las de la provincia de Jaén, o bien la autorización de una encomienda que cubra tales trabajos”*.

Para el caso de que tales propuestas no las considerara oportunas el Ministerio de Fomento, creíamos que se debían adoptar alternativamente otras medidas que, en todo caso, fueran adecuadas y proporcionadas para resolver la situación creada.

Teníamos la certeza de que la Defensora del Pueblo compartiría con este Comisionado la preocupante situación en la que se encontraban miles de ciudadanos, muchos de ellos pequeños agricultores, que habían sido privados de su derecho de propiedad sin obtener la correspondiente compensación, así como del daño que se causa a las arcas públicas y, por tanto, a la ciudadanía, ante la injustificada generación de tantos y tantos intereses y las graves consecuencias que se van a producir en la programación de las infraestructuras, al no estar disponibles los suelos sobre los que se deben ejecutar éstas.

En este sentido, considerábamos inaplazable que, de la misma forma en que se han aprobado planes administrativos para el pago de proveedores, con la urgencia que el asunto requiere, la Administración del Estado apruebe un plan destinado a asumir la deuda contraída con motivo de las expropiaciones realizadas y se adopten las medidas preventivas necesarias para evitar que unos hechos tan escandalosos, como los descritos en el informe del Jefe de Servicio de Actuación Administrativa de la Demarcación de Carreteras de Andalucía Oriental, vuelvan a repetirse.

En la **queja 13/5896**, el portavoz de una plataforma ciudadana de Loja (Granada), planteaba su completa disconformidad con el trazado del AVE Antequera-Granada a su paso por la localidad de Loja y, en apoyo de esta oposición habían recogido 10.846 firmas de vecinos de la zona. Dicha disconformidad la fundamentaba en que el proyecto original y aprobado, en su día, contemplaba que todo el trayecto desde Antequera hasta Granada cumpliera con todos los requisitos de la Alta Velocidad y, entre ellos, que contara con doble vía y demás requisitos inherentes a este tipo de infraestructura. Con esas características se había aprobado la denominada Variante Sur pero que, recientemente, había sido sustituida por el trazado que motivaba la queja y que, según nos decía, no cumplía con los requisitos exigidos para ser considerada como una vía de Alta Velocidad de características similares a las que estaba prevista en todo el resto de trayecto y se trataba de una solución “*provisional*” en la que se iban a invertir unos 80 millones de euros y que implicaría consecuencias más negativas para los vecinos de esta zona.

El Ayuntamiento de Loja, en dos acuerdos adoptados por el Pleno de la Corporación Municipal, aprobó por unanimidad de todos los grupos políticos con representación en el mismo, instar al Ministerio de Fomento a que se ejecutara la “Variante Sur” tal y como estaba aprobada en su día, desechándose por todos los motivos expuestos la opción de adaptar el trazado de la antigua vía a su paso por Loja para que circule el AVE.

A la vista de todo ello, trasladamos a la Defensora del Pueblo de las Cortes Generales la preocupación que había causado en esta Institución las manifestaciones que los representantes de la mencionada Plataforma nos habían expuesto en nuestra sede, en torno a esta cuestión, con objeto de que sí, asimismo, compartía esta preocupación y si lo consideraba oportuno, llevara a cabo actuaciones ante el Ministerio de Fomento a fin de trasladarle el contenido de la queja y a los efectos que se estimaran procedentes.

## **EDUCACIÓN**

En **materia de Educación** han sido escasos los expedientes de quejas que se han remitido al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales habida cuenta que las pretensiones que se deducían de los mismos se referían a actuaciones de la Administración General del Estado y, por consiguiente, fuera del ámbito de competencias que atribuye a esta Institución su Ley reguladora.

La mayoría de los asuntos planteados en este ámbito se centra en los procedimientos de solicitud, reconocimiento y otorgamiento becas y ayudas al estudio convocadas por el Ministerio de Educación (**queja 13/2068** y **queja 13/4746**).

Respecto de este tipo de expedientes, citamos la reclamación presentada por una ciudadana de nacionalidad ecuatoriana que alegaba no haber podido matricularse en un ciclo formativo de Grado superior de Formación Profesional porque el Título de Bachiller en ciencias (especialización: química biológicas) obtenido en su país de origen, le había sido convalidado de manera genérica, es decir, sin reconocerle la especialidad que cursó.

Por esta razón, no le había podido ser de aplicación el artículo 13.2 de la Orden de 14 de Mayo de 2007, por la que se desarrolla el procedimiento de admisión del alumnado en la oferta completa y parcial de los ciclos formativos de Formación Profesional sostenidos con fondos públicos en los centros docentes de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el que se establece que en lo concerniente a la admisión en los ciclos formativos de grado superior, la valoración del expediente estará referida a las modalidades y materias de



bachillerato vinculadas a cada título. Esta cuestión afecta al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, por lo que procedimos a remitir los antecedentes del caso a la Defensoría Estatal (**queja 13/1280**).

En lo referente a las quejas tramitadas en esta Institución en materia de universidades que se han remitido al Defensor del Pueblo Estatal hemos de indicar que la mayor parte de ellas se refieren a la denegación de becas para cursar estudios universitarios, al tratarse de una decisión del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, como es el caso de las siguientes: **queja 13/1844**, **queja 13/2520**, **queja 13/2574**, **queja 13/3180**, **queja 13/5109** y **queja 13/3543**.

De entre todas ellas destaca la **queja 13/5109** por cuanto en la misma se planteaba una peculiar situación que nos obligó a dirigir un escrito a la Defensora del Pueblo poniéndole en antecedentes del caso, que era el siguiente:

De la documentación aportada y del relato de hechos que la promotora de la queja realizó se deducía que la denegación de la beca por parte del Ministerio de Educación para el curso 2012 obedecía al hecho de superar la unidad familiar el umbral de patrimonio permitido al constar en su declaración de la renta de 2011 unas ganancias patrimoniales durante dicho ejercicio fiscal de 3.267,78 €.

Este dato fiscal resultaba contradictorio con el hecho -contrastado por esta Institución- de que la unidad familiar no disponía de patrimonio alguno y únicamente percibía 3.267,78 € por el denominado “ingreso mínimo de solidaridad”, comúnmente conocido como “salario social”, que se concede por la Junta de Andalucía en supuestos de carencia absoluta de ingresos y cuya tributación a efectos de IRPF -según consulta efectuada a la AEAT- debe ser como rendimiento del trabajo y nunca como ganancia patrimonial.

Según explicaba la interesada el problema se originó cuando se desplazaron a la Delegación Provincial en Sevilla de la AEAT para recabar el documento acreditativo de no haber presentado declaración por el IRPF por no superar los mínimos legalmente establecidos para el cumplimiento de tal obligación, a fin de adjuntar dicha documentación a su solicitud de beca universitaria para el curso 2012.

Sin embargo, en dicha Administración le indicaron que si estaban obligados a realizar declaración por considerar que los ingresos percibidos por el “salario social” tributaban como ganancias patrimoniales, superando el mínimo exento de tributación por este concepto que es de 1.700 €.

Así las cosas, no sólo se vieron forzados a realizar la declaración computando los ingresos percibidos como ganancia patrimonial con las consecuencias ya conocidas de denegación de la beca universitaria, sino que además se les inició un expediente sancionador por no haber presentado la declaración del IRPF en plazo que ha concluido con la imposición de un sanción de 100 €.

Como consecuencia de lo anterior y a fin de evitar una nueva sanción, la unidad familiar había considerado oportuna la presentación de declaración de la renta correspondiente al ejercicio fiscal de 2012, la cual había sido elaborada por los técnicos de la Delegación de la AEAT, computando nuevamente los ingresos percibidos por el “salario social” como ganancia patrimonial.

A este respecto la interesada nos trasladaba su temor de que el problema de denegación de la beca universitaria por superar los umbrales de patrimonio volviera a producirse para el curso académico de 2013.

A instancias de esta Institución la promotora de la queja había realizado las oportunas gestiones ante la Delegación en Sevilla de la Agencia Tributaria exponiendo la discrepancia de esta Institución con el tratamiento tributario dado a los ingresos percibidos por el concepto de “salario social” y consiguiendo que dicha Delegación expidiera un documento reconociendo haber cometido un error en dicha imputación tributaria y ordenando la anulación de las declaraciones presentadas en 2011 y 2012. Asimismo, se declaraba en dicho documento que la unidad familiar estaría exenta de presentar dicha declaración por no alcanzar los mínimos legalmente exigibles.

Este nuevo documento había sido remitido al Ministerio de Educación para su incorporación al recurso de reposición presentado por la interesada ante la resolución de denegación de la beca para el curso 2012 por superación de los umbrales de patrimonio, del que aun no han recibido respuesta.

La interesada se encontraba matriculada en la Universidad de Sevilla tras haber podido abonar la matrícula pendiente del curso anterior gracias a un préstamo concedido altruistamente por un vecino, cuya devolución debían hacer con la mayor premura.

Por lo que se refiere a la posibilidad de que nuevamente le viniera denegada la beca universitaria solicitada para el curso académico de 2013 al haber acompañado a la misma de la declaración del IRPF realizada en 2012 en la que también figuraba como ganancia patrimonial los ingresos percibidos por “salario social”, desde esta Institución se le había indicado a la interesada la conveniencia de remitir al Ministerio copia del documento de Hacienda anulando dicha declaración para su inclusión en el expediente de otorgamiento de la beca para este curso, por si el mismo fuera necesario.

En todo caso, según exponía la interesada, la mayor urgencia residía en la necesidad de la unidad familiar de que se estimase con celeridad el recurso de reposición presentado en relación a la denegación de la beca del curso 2012, a fin de poder devolver el préstamo concedido por el vecino.

Recientemente se ha recibido una comunicación de la Defensora del Pueblo en relación a este asunto indicando que se había estimado el recurso de la interesada y, en consecuencia, se le había concedido la beca solicitada.

## **MEDIO AMBIENTE**

En **Medio Ambiente** tenemos que citar dos quejas de oficio que abrimos al afectar a cuestiones que preocupan, especialmente, a esta Institución. Así la **queja 13/1241** la iniciamos al tener conocimiento, por noticias aparecidas en diversos medios de comunicación de que, al parecer, en el subsuelo de Doñana se pretende construir un gasoducto para la producción y el almacenamiento de gas. Siempre según estas fuentes informativas, distintos grupos ecologistas habrían denunciado que el proyecto en cuestión pretende ejecutarse en una zona declarada por la Unión Europea como “*lugar de interés comunitario*” y que el mismo incumpliría el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales al estar ubicado en una zona A que delimita los usos y cuenta con la “*máxima protección ambiental*”.

La confirmación de los hechos puestos de manifiesto podría suponer una infracción de la normativa vigente y una afcción grave de derechos contenidos en el Título primero de la Constitución y en el Título primero del Estatuto de Autonomía para Andalucía, como el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, el derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y saludable, y el derecho a disfrutar de los recursos naturales, del entorno y el paisaje en condiciones de igualdad.

Considerando lo anterior y que la Administración de la Junta de Andalucía ostenta competencias en la materia, nos dirigimos a la entonces Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente para solicitar la evacuación de informe acerca de las cuestiones planteadas que afectaban a su ámbito competencial. Ésta nos informó lo siguiente:

- Que la autorización de esta actividad corresponde al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, siendo el órgano ambiental competente el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

- Que este último Ministerio citado ya había dictado algunas resoluciones favorables en el asunto de referencia.

- Que no obstante, como quiera que a la Junta de Andalucía le corresponde velar por la adecuada conservación de los lugares de la Red Natura 2000 ubicados en Andalucía, desde la Consejería competente en materia de medio ambiente se habían dirigido al Ministerio significando la necesidad de iniciar los trámites necesarios para evaluar conjuntamente las afecciones.

- Que, en tanto no se dispusiera de los resultados del análisis conjunto, desde la Consejería andaluza se habían suspendido la tramitación de los procedimientos relacionados con las autorizaciones de carácter ambiental de competencia autonómica y que son previos a la aprobación definitiva de los proyectos por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

Tras ello y después de comunicarnos la Viceconsejería que el análisis de las afecciones le corresponde realizarlo al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, consideramos oportuno trasladar todas nuestras actuaciones a la Defensora del Pueblo de las Cortes Generales con objeto de, si lo consideraba procedente y tras valorar detenidamente toda la información remitida, recabar la colaboración del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente a fin de conocer el resultado del análisis y evaluación conjunta que las afecciones de las declaraciones de impacto ambiental afectantes al gasoducto de Doñana puedan producir sobre los hábitats las especies amparadas por la Directiva de Hábitat.

Sobre este misma cuestión se presentaron a instancias de parte la **queja 13/647** y la **queja 13/748**, que unimos a la que ya veníamos tramitando de oficio.

La otra queja que también iniciamos de oficio es la **queja 13/2218** en la que trasladábamos a la Defensora del Pueblo de las Cortes Generales que para esta Institución, las asociaciones ecologistas vienen desempeñando un extraordinario papel en nuestro país en lo que concierne a la defensa del derecho a un medio ambiente adecuado, reconocido en el art. 45 de la Constitución (CE).

Los medios de comunicación, los tribunales de justicia, las redes sociales y, por supuesto, los comisionados parlamentarios, en infinidad de ocasiones han puesto de

manifiesto, o han tenido conocimiento, del resultado de ese protagonismo que viene desempeñando el movimiento asociativo ecologista en nuestro país y que se ha exteriorizado en diversas noticias aparecidas en aquellos medios, en las denuncias realizadas en foros y redes sociales, en el contenido de quejas presentadas en los Comisionados Parlamentarios y, desde luego, en las resoluciones judiciales, algunas de extraordinaria importancia, en las que se ha hecho patente ese compromiso de este movimiento asociativo con el respeto y las garantías del derecho constitucional ya mencionado.

Todo ello no hubiera sido posible, en gran medida, si los poderes públicos no hubieran facilitado el ejercicio de esas acciones y la presencia activa de estas asociaciones a través de los distintos cauces que se contemplan en la normativa de procedimiento administrativo y, de manera especial, en la legislación sectorial. Asimismo, muchas de las acciones ejercidas por tales asociaciones no hubieran tenido lugar en el ámbito de la Administración de Justicia si no se hubiera articulado un marco jurídico adecuado para facilitar su ejercicio.

En relación con este régimen jurídico favorable a facilitar el ejercicio de acciones judiciales en defensa del derecho al medio ambiente, debemos mencionar 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, que incorpora el contenido de las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE y que, asimismo, incorpora las previsiones sobre el acceso a la información y participación en asuntos ambientales del Convenio de Aarhus.

La mencionada Ley, ya en su Exposición de Motivos, manifestaba que la previsión del artículo 9.3 del Convenio de Aarhus *“introduce una especie de acción popular cuyo ejercicio corresponde a las personas jurídicas sin ánimo de lucro dedicadas a la protección del medio ambiente, que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y desarrollen su actividad en el ámbito territorial afectado por el acto u omisión impugnados. Se consagra definitivamente, de esta manera, una legitimación legal para tutelar un interés difuso como es la protección del medio ambiente a favor de aquellas organizaciones cuyo objeto social es, precisamente, la tutela de los recursos naturales”*.

Así, después de regular los supuestos de ejercicio de la acción popular en el art. 22, contemplaba en el art. 23 la legitimación que, para el ejercicio de estas acciones, poseen determinadas personas jurídicas, desprendiéndose de ello que las asociaciones ecologistas que cumplieran con los requisitos previstos en este precepto podían ejercerlas. Junto a ello, con la finalidad también de facilitar el posible ejercicio de las comentadas acciones, contempla el apartado 2 del citado art. 23, el derecho de estas personas jurídicas a la asistencia jurídica gratuita «en los términos de la Ley 1/1996, de 10 de Enero, de Asistencia Jurídica Gratuita» (en adelante, LAJG).

Este marco jurídico, en lo que aquí concierne, quedaba completado por el hecho de que la Ley 25/1986, de 24 de Diciembre, de supresión de las tasas judiciales, las había suprimido en su art. 1, sin que la reforma posterior operada por la Ley 53/2002, de 30 de Diciembre, de Medidas Fiscales, que, en su art. 35, contemplaba, para determinados supuestos, el establecimiento de tasas para el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso administrativo, supusiera cambio alguno en lo que se refiere al acceso gratuito de esas asociaciones.

Sin embargo, este panorama ha sufrido un importante cambio al entrar en vigor la Ley 10/2012, de 20 de Noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses (en lo sucesivo, LTAJ), estableciendo en el art. 4, como exenciones subjetivas, entre las que se incluyen en su apartado 2, «a) las personas a las que se les haya reconocido el derecho a la asistencia jurídica gratuita, acreditando que cumplen los requisitos para ello de acuerdo con su normativa reguladora».

Cuando contemplamos lo previsto en la regulación de los requisitos previstos en el art. 3 LAJG resulta que, después de la aprobación de la LTAJ, únicamente se podrían acoger a los beneficios del acceso a la justicia gratuita las asociaciones ecologistas en los siguientes supuestos:

1. Que, de acuerdo con el art. 2.c) LAJG, se traten de personas jurídicas que acrediten insuficiencia de recursos para litigar y sean asociaciones de utilidad pública de las previstas en el art. 32 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de Marzo, reguladora del Derecho de Asociación.

2. Que, de acuerdo con el apartado 5 del art. 3 LAJG, además «cuando careciendo de patrimonio suficiente el resultado contable de la entidad en cómputo anual fuese inferior a la cantidad equivalente al triple del indicador público de renta de efectos múltiples».

A sensu contrario, todas las asociaciones ecologistas que no se encontraran en estos supuestos, entendemos que la mayoría de las que habitualmente han ejercido acciones de gran trascendencia en la protección del derecho contemplado en el art. 45 CE, y de enorme repercusión mediática (y, por tanto, útiles para generar conciencia social sobre el problema), no podrían acogerse, por motivos obvios, a estas exenciones. Desde luego, es más que probable que hubieran podido hacerlo las asociaciones no gubernamentales que integran el Consejo Asesor de Medio Ambiente.

Esta situación no ha cambiado tras la modificación de la LTAJ efectuada, y la intervención realizada por la Defensora del Pueblo de las Cortes Generales, por el Real Decreto Ley 3/2013, de 22 de Febrero, por el que se modifica el régimen de las tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y el sistema de asistencia jurídica gratuita, por más que haya supuesto una importantísima reducción de la cuantía de las tasas de acceso a la Administración de Justicia en determinados supuestos e, incluso, haya contemplado su no exigencia en función de la naturaleza del proceso.

Por otro lado, el actual Anteproyecto de Ley de Asistencia Jurídica Gratuita contempla los supuestos a los que se pueden acoger determinados beneficiarios de la misma en términos, en lo que aquí concierne, muy semejantes a como está previsto en la legislación actual, ya que el art. 3, aptdo. 5, del mencionado Anteproyecto de Ley establece que «Se reconocerá el derecho de asistencia jurídica gratuita a las personas jurídicas mencionadas en el apartado c) del apartado 1 del artículo anterior, cuando careciendo de patrimonio suficiente el resultado contable de la entidad en cómputo anual fuese inferior a la cantidad equivalente al triple del indicador público de renta de efectos múltiples».

A la vista de todo ello, nos dirigimos a la Defensora del Pueblo de las Cortes Generales para trasladarle nuestra muy seria preocupación por el retroceso sobre el camino ya andado que, a juicio de esta Institución, supone el que se impongan determinadas tasas judiciales al acceso a la justicia a quienes han demostrado, ya, una gran eficacia en la

defensa del derecho a un medio ambiente adecuado para toda la ciudadanía, tal y como han hecho las asociaciones ecologistas hasta la entrada en vigor de la LTAJ.

De acuerdo con ello y desde esa preocupación y certeza de que va a quedar debilitada la posibilidad de acceder a la justicia de estas asociaciones al tener que abonar las tasas correspondientes, según los litigios, también solicitábamos de la Defensora su colaboración para que, si lo consideraba oportuno, se estudiara proponer una modificación, ya fuera de la LTAJ o, si lo consideraba más conveniente, del Anteproyecto de Ley de Asistencia Jurídica Gratuita, destinada a que se contemple una previsión en ese sentido, con objeto de que puedan acogerse a las exenciones de tasas judiciales contempladas en la LTAJ aquellas asociaciones de utilidad pública previstas en el art. 32 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de Marzo, que tengan por finalidad la defensa del medio ambiente.

En suma, se trataría de dar, a estos efectos, un mismo tratamiento a las personas jurídicas sin ánimo de lucro que tengan por finalidad de su constitución la protección del derecho reconocido en el art. 45 CE, que el que se prevé dispensar a quienes se encuentran en los supuestos contemplados en el apartado 3 del art. 2 del Anteproyecto de Ley de Asistencia Jurídica Gratuita.

Creemos que, de esta forma, se garantizará, para toda la ciudadanía, que el extraordinario papel que estas asociaciones han tenido en este país, hasta ahora, en la defensa de ese derecho puedan continuar desempeñándolo.

La Defensora del Pueblo de las Cortes Generales nos comunicó que ya en su día, con motivo de una intervención, se propició una modificación de la Ley 10/2012, de Tasas en el Ámbito de la Administración de Justicia y que la determinación de los sujetos o entidades susceptibles de exención de tasas está aún abierta debido a la aprobación y posterior tramitación del Anteproyecto de Ley de Justicia Gratuita, que sustituirá en su día a la normativa actualmente vigente, por lo que entendían que, por prudencia, deberían ser los colectivos interesados los que, dentro del desarrollo del proceso legislativo, trasladaran sus pretensiones al Ministerio de Justicia y a los Grupos Parlamentarios. Por tanto, consideraba la Defensoría del Pueblo que no había lugar a la intervención en este asunto.

Por todo ello, no cabía realizar actuaciones adicionales sino esperar que, finalmente y durante la mencionada tramitación, se incorpore una previsión en el sentido propuesto por esta Institución.

## **JUSTICIA, PRISIONES, EXTRANJERÍA Y POLÍTICA INTERIOR**

Las actuaciones que afectan a la **Administración de Justicia, Prisiones, Extranjería y Política Interior** han motivado, por razón de su competencia, la remisión ante la institución del Defensor del Pueblo Estatal varias quejas para su conocimiento y, en su caso, tramitación.

Citamos a título de ejemplo varios supuestos para explicar estas vías de comunicación y coordinación que presiden las relaciones entre el Defensor del Pueblo Estatal y el Defensor del Pueblo Andaluz junto a los demás Comisionados Autonómicos. Todos, en el ámbito de sus respectivas competencias aportan una red de atención y tutela que, sobre una buena estructura colaboradora permite, ofrecer a la ciudadanía un sistema eficaz y accesible de defensa y protección de sus derechos y libertades.

Uno de los casos que aludimos se presentó con motivo de la **queja 13/1263** en la que se planteaba la presunta ausencia de remisión por parte del Registro Civil de Sevilla al Consulado de Colombia de documentación para la inscripción de un matrimonio y la falta de respuesta de éste. Debido a que se trataba de la actuación de un órgano representativo de un país extranjero, acordamos su traslado al Defensor Estatal y la ulterior remisión, en su caso, al Ministerio de Asuntos Exteriores. Sobre similares temas se presentó la **queja 13/5579** en la que un abogado español solicita ayuda para que la Embajada de España en República Dominicana le facilite copia de la sentencia en virtud de la que fue condenado su cliente en dicho país. También la **queja 13/5366** se remitió porque el asunto versaba sobre el Cónsul de Bolivia quien nos traslada queja de ciudadano boliviano supuestamente agredido por la Policía Nacional en Jerez de la Frontera.

Señalamos también la **queja 13/3151** presentada por el Presidente del Consejo Andaluz de Colegios de Procuradores de los Tribunales, quien además fue recibido en la Institución por el Defensor del Pueblo Andaluz.

Precisamente en la reunión mantenida en la sede de esta Institución con el Presidente del Consejo Andaluz de Colegios de Procuradores de los Tribunales, su Vicepresidente y la Decana del Colegio de Procuradores de Sevilla tuvimos la ocasión de conocer la extraordinaria preocupación de este colectivo profesional y su abierta discrepancia de determinadas disposiciones previstas en el Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales en lo que a la Procura se refiere, tanto en cuanto a la supresión de los aranceles como, fundamentalmente, al establecimiento de la compatibilidad entre las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales, lo que, al suponer la pérdida de la exclusividad de la que gozaba esta última figura, podría desembocar en la extinción de la misma.

Teniendo en cuenta que el origen del problema se situaba en un marco regulatorio impulsado desde la Administración Central, remitimos el asunto ante la Defensoría Estatal. Entre los argumentos que dirigimos citábamos que *“El impacto económico que se ocasionaría no sólo afectaría a los referidos profesionales del Derecho en cuestión sino, de manera directa e incluso indirecta, a un mucho más numeroso grupo de personas relacionadas con la profesión, desde empleados de despachos, de los mismos Colegios, hasta de empresas que prestan sus servicios a éstos. Y ello sin contar con las consecuencias que una nueva manera de relacionarse con Juzgados y Tribunales de Justicia, prescindiendo de la experiencia que en ello tiene la Procura y de los avances que han sido establecidos por ésta, como la utilización de la plataforma telemática LEXNET, supondría para una Administración de Justicia que desafortunadamente y por diversas razones no dispone en estos momentos de unos medios personales y materiales precisamente óptimos”*.

Este proceso legislativo continúa y permaneceremos atentos a su resultado y al impacto que se genere en el normal funcionamiento de la Administración de Justicia. Para ello también estuvimos en contacto con la Consejería de Justicia e Interior.

Forman parte de las quejas remitidas al Defensor Estatal una serie de expedientes, que se sumaban a otros presentados a finales de 2012, y que traían como causa común la discrepancia por la aprobación de la Ley 10/2012 de Tasas Judiciales. Se trata de la **queja 13/144**, **queja 13/117**, **queja 13/1657**, **queja 13/825** y la **queja 13/430**. Hemos de señalar que en varias de estas quejas se solicitaba la formulación de recurso de inconstitucionalidad contra la citada ley. Según establece el artículo 26 de La Ley 9/1983, reguladora del Defensor del Pueblo Andaluz, procede su remisión ante el Defensor estatal quien, efectivamente, ostenta esa legitimidad a la hora de accionar ante el Tribunal

Constitucional. Finalmente, la Defensora no consideró oportuno interponer dicho recurso. A efectos de mayor información dejamos citado que las Comunidades Autónomas de Canarias, Cataluña, Aragón y Andalucía sí formularon recurso, junto otro presentado por el Grupo Parlamentario Socialista y una cuestión de inconstitucionalidad elevada desde la sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional.

Entre las materias que afectan a Prisiones, recibimos varias quejas presentadas por internos del Centro Penitenciario de Huelva en las que protestaban de desperfectos que sufrían algunos vehículos de visitantes aparcados en las dependencias del recinto. Son la **queja 13/6876**, **queja 13/6794** y **queja 13/6795**. Al tratarse del funcionamiento de los servicios de vigilancia de un centro penitenciario, procedimos a remitirlas igualmente al Defensor Estatal.

También señalamos algunos casos en materia de Extranjería, en los que dimos traslado al Defensor Estatal el asunto para su conocimiento y, en su caso, investigación.

En cuanto a aspectos ligados a la seguridad ciudadana, o Política Interior, también remitimos la **queja 13/1828** por supuestos comportamientos inadecuados de agentes del Cuerpo Nacional de Policía; o la **queja 13/3035**, en la que expresaban que la Policía Nacional de Granada sólo traslada a los detenidos desde las dependencias policiales al Juzgado de Guardia dos veces al día; a las 8 y a las 17. El mismo motivo de remisión tuvo, a título de nuevo ejemplo, la **queja 13/1395** por el estado de los calabozos de la Guardia Civil de Arcos de la Frontera; o el caso de la **queja 13/6102** sobre la actuación de dos agentes de la Policía Nacional de Rota cuando procedían a una detención.

Añadimos a esta casuística de asuntos remitidos la problemática de empleo de escoltas destinados en el País Vasco y Navarra que solicitaban un compromiso de poder encontrar nuevos empleos. Así se demandaba en la **queja 13/2202** y **queja 13/2188** que fueron remitidas al Defensor Estatal por tratarse de cuestiones que si afectaban al Ministerio del Interior.

En lo referente a las quejas tramitadas en esta Institución en materia de **Prisiones** que se han remitido a la Defensoría del Pueblo Estatal podemos destacar aquellas en las que se solicitaba el traslado de españoles condenados en el extranjero a centros penitenciarios españoles como es el caso de la **queja 12/7167**, **queja 13/1930**, **queja 13/2599**, **queja 13/5116** y **queja 13/2040**.

Dentro de las quejas que en materia de **Extranjería** se han remitido a la Defensoría del Pueblo Estatal, por ser ésta la Institución competente para abordar el análisis de las cuestiones planteadas merece destacar aquellas en las que se denunciaban los problemas encontrados para la obtención del visado, como es el caso de la **queja 13/532**, **queja 13/1650**, **queja 13/2357**, **queja 13/4861** y **queja 13/5390**.

También debemos señalar aquellas quejas que denuncian un importante retraso en la resolución de los expedientes para la obtención de la nacionalidad española como son la **queja 13/5024**, **queja 13/5215**, **queja 13/5302**, **queja 13/5360**, **queja 13/5924**, **queja 13/6123** y **queja 13/6549**.

## VIVIENDA



Sobre la **materia de Vivienda**, en lo que se refiere a las subvenciones/ayudas acceso VPO, nos hemos visto obligados a remitir a nuestra homóloga estatal varias quejas al tratarse, el organismo afectado en los asuntos relatados, del Ministerio de Fomento.

En el caso de la **queja 13/4377**, la interesada manifestaba que era titular de un préstamo hipotecario para una VPO adquirida en el año 2001. Decía que mientras que los actuales propietarios de préstamos para vivienda de renta libre se beneficiaban de las actuales bajadas de interés su cuota no sólo no bajaba sino que seguramente subiría en la próxima revisión hipotecaria.

Creía que se deberían tomar medidas al respecto instando a la Administración a que bajase los tipos de interés que marcaba el Estado para VPO y que los derechos de todos los ciudadanos y el beneficio económico fuesen al menos equitativos.

Por su parte, el reclamante de la **queja 13/555** exponía que no había recibido la ayuda estatal de VPO de 7000 euros, que la escritura se formalizó el día 29 de diciembre de 2011, y que el importe de la ayuda directa aún no había sido ingresado en la cuenta bancaria, a pesar de los múltiples requerimientos que había hecho al Director de la oficina bancaria. Citaba el interesado el artículo 26 del Real Decreto 801/2005 que establece que las entidades financieras abonarán mediante pago único y de una sola vez el importe de las ayudas directas en el momento de la formalización de la escritura de préstamo.

Según manifestaba, la Consejería de obras públicas y vivienda de la Junta de Andalucía emitió visado de contrato y el día 7 de Junio de 2011 Resolución por la que se le reconoció el derecho a obtener un préstamo conveniado, así como las ayudas directas. Decía que de un bloque de 100 personas todas habían recibido la ayuda estatal menos él.

Tras solicitar su ratificación en firma, pues se trataba de un e-mail, se procedió a su remisión.

Igual hicimos en el caso de la **queja 13/5585**, en la que la compareciente planteaba la supresión de la ayuda estatal directa a la entrada para el supuesto de adquisición de viviendas de protección oficial.

En asuntos que versaban sobre subvenciones/ayudas al alquiler también hemos tenido que remitir varias quejas a la Defensora del Pueblo de las Cortes Generales, quien sí tiene competencias supervisoras sobre la administración afectada (Ministerio de Fomento).

Podemos citar la **queja 13/121** en la que su promotor protestaba por la gestión de la administración en la Renta Básica de Emancipación. Decía que fue beneficiario de la ayuda durante 8 meses pero que solo cobró un mes y se la bloquearon por superar los ingresos máximos (en unos 200 €) en el IRPF de ese año y que al año siguiente sí cumplía los requisitos. El resultado fue que por un mes le habían bloqueado la ayuda, el resto de mensualidades que ascendían a 7 se la denegaron (porque según la administración debía de ser un expediente diferente) aunque sí cumplía los requisitos. Manifestaba que, para mayor perjuicio, la administración le reclamaba la devolución del importe 5 años después.

Continuaba indicando que, por motivos laborales emigró a Cataluña y que, recientemente, se dirigió a una oficina competente en la materia para solicitar un cambio en la dirección postal para las notificaciones, dándosele como respuesta que eso no se podía hacer y que el único camino era estar atento al BOE por que era allí donde se publicaría la incidencia antes de que Hacienda tomase cartas en el asunto. El interesado no salía de su

asombro, tenía que pagar los intereses de demora del proceso porque no era posible cambiar la dirección a efectos de notificación.

Por su parte, el interesado de la **queja 13/403** denunciaba diversas disfuncionalidades en la plataforma informática que tramitaba las solicitudes de la Renta Básica de Emancipación. Esta plataforma, de cuyo mantenimiento se encarga una empresa privada, adolecía de diversos fallos que, siempre según el interesado, habían propiciado que su solicitud no hubiese sido tramitada ante el Ministerio de Fomento.

Sobre otras cuestiones en materia de vivienda, una funcionaria de Instituciones Penitenciarias denunciaba en la **queja 13/2740** la violación del derecho a la igualdad que proclama el artículo 14 de nuestra Constitución ante las irregularidades que, a su juicio, se producían en la cesión de uso de viviendas para el personal funcionario y laboral de instituciones penitenciarias.

En su exposición la interesada refería lo siguiente:

- Por Orden INT/1472/2009, de 28 de Mayo se regula la cesión de uso de viviendas para el personal funcionario y laboral de Instituciones Penitenciarias, estableciendo que la auténtica finalidad que cumplen los pabellones-viviendas es la de ayudar a las plantillas de personal en los casos en que se produce una movilidad territorial.

- Por Instrucción 10/09 de 23 de Noviembre de 2009 de la entonces Dirección General de Gestión de Recursos se regula el baremo y el proceso de adjudicación de viviendas de Instituciones Penitenciarias.

- De los tres tipos de viviendas-pabellones que atendiendo a sus características se contemplan en la referida Orden, en el Complejo Penitenciario de El Acebuche, Almería, la Administración dispone de dos de ellas: viviendas para directivos y viviendas para personal funcionario y laboral de la plantilla de carácter fijo. Carece por tanto, de residencias unipersonales para empleados públicos, lo que imposibilita participar en el concurso de adjudicación de viviendas a parte de la plantilla de este Centro.

- Ello implica que automáticamente quedan excluidos en este Centro de la posibilidad de acceso a uno de los pabellones-vivienda, aquellos miembros de la plantilla que constituyan otro tipo de familia a tener en cuenta a día de hoy como las familias monoparentales y/o los llamados "singles" entro otros, olvidándose de que "ni todos los solteros viven solos, ni todas las personas que viven solas tienen la condición de solteras".

- Esta situación ponía de manifiesto, que sólo una parte del personal de la plantilla penitenciaria -aquellos en los que concurre la circunstancia de "estar casado, en régimen de convivencia permanente, divorciado o separado legalmente con hijos a su cargo"- se ha venido beneficiando de este recurso, produciéndose un agravio comparativo con el resto del personal, debiendo soportar por ello y, entre otros, unos gastos añadidos de transporte y vivienda que no soportan aquéllos.

- Pues bien, con fecha 14 de Diciembre 2012 presentó solicitud de participación en el concurso de viviendas con los argumentos anteriormente citados más los fundamentos que se exponen a continuación, siendo la única respuesta recibida de la Administración Penitenciaria la no admisión al proceso por no reunir el requisito: "estar casado, en régimen de convivencia permanente, divorciado o separado legalmente con hijos a su cargo".

- Fundamentaba su derecho de adjudicación en la existencia de adjudicaciones excepcionales. El Director General de Gestión de Recursos podrá adjudicar, con carácter excepcional y previo informe de la Junta Económico-Administrativa del Establecimiento, el uso de la vivienda a quienes aleguen circunstancias de seguridad personal, incluidas las razones derivadas de ser víctima de malos tratos o violencia de género; o por mediar importantes, excepcionales y contrastadas circunstancias familiares, o por existir razones económicas extraordinarias y no hayan resultado adjudicatarios de alguna vivienda en el correspondiente concurso. Esta adjudicación tendrá carácter temporal y será revocada cuando desaparezcan las circunstancias que la motivaron.

- En su caso y en casi ocho años de trabajo había experimentado cuatro traslados con la implicación personal, familiar y profesional que ello conllevaba, dos de ellos para desempeñar puestos directivos y de especial responsabilidad dentro y al servicio de la Institución Penitenciaria, soportando entre otras cargas, unos gastos extraordinarios por cambios de residencia, a los que debía seguir haciendo frente en la actualidad.

- Argumentaba también que la mayor parte de su sueldo iba destinada a soportar los gastos originados por la movilidad territorial.

Por todo ello la intención de participar en el concurso para la adjudicación de una vivienda-pabellón, con carácter temporal, en espera principalmente de la mejora del mercado de la vivienda (que le posibilite amortizar el capital pendiente por la casa en su día adquirida mediante alquiler o venta) y/o del mercado de trabajo (para ejercer actividades laborales externas no incursas en régimen de incompatibilidad), con el fin de estabilizar su economía y vida presente y futura.

Finalmente solicitaba lo siguiente:

- Se proceda a la revisión de la normativa en vigor, Orden INT/1472/2009, de 28 de Mayo que regula la cesión de uso de viviendas para el personal funcionario y laboral de Instituciones Penitenciarias e Instrucción 10/09 de 23 de Noviembre de 2009 de la entonces Dirección General de Gestión de Recursos al vulnerar derechos como la igualdad de trato y de oportunidades para todos.

- No reclamaba que se discriminase positivamente a un “soltero” sino que no se le discriminara negativamente al estigmatizar y penalizar a los “no casados”. Solicitaba por tanto, que se les reconociera el mismo derecho e igualdad de condiciones que a otros funcionarios casados o en pareja de hecho. Ser soltero no era óbice para ser discriminado en la adjudicación de una vivienda oficial, situación que estaba aconteciendo al no permitírseles ni la participación en el proceso de adjudicación de viviendas ni su acceso a la fase de baremación.

- Finalmente, solicitaba se realizasen las recomendaciones que estimase pertinentes para que el “soltero y/o personal sin familias a cargo” pudiera entrar en la fase de baremación de meritos de los procesos de adjudicación de viviendas en instituciones penitenciarias, principalmente y entre otros, en el Centro Penitenciario de Almería en el que no existían las llamadas “viviendas de solteros/unipersonales” situación admitida en otros Cuerpos como la Guardia Civil regulado por Orden General número 5 de 19 de Mayo de 2005.

En este caso, el organismo afectado por el que se remitió la queja a la Defensora del Pueblo estatal era el Ministerio de Justicia.

Por su parte, a la promotora de la **queja 13/3790** se le comunicó su remisión a nuestra homóloga estatal ya que asunto que planteaba se refería a que el Ministerio de Defensa quería desalojar a su madre de 92 años del pabellón en el que habitaba.

## **CONSUMO**

De entre las quejas que en **materia de Consumo** se han remitido a la Defensoría del Pueblo Estatal, por ser ésta la Institución competente para abordar el análisis de las cuestiones planteadas merece destacar aquellas en las se denunciaban la penalización del autoconsumo eléctrico debido a la nueva normativa, como es el caso de la **queja 13/4835** y **queja 13/4921**.

De entre las quejas que afectan a **Correos y Telégrafos** se han remitido a la Defensoría del Pueblo Estatal, por ser ésta la Institución competente para abordar el análisis de las cuestiones planteadas, destacamos la **queja 13/6085**, **queja 5939** y **queja 13/5603**.

## **DEPENDENCIA Y SERVICIOS SOCIALES**

Respecto a las quejas que en materia de **Dependencia y Servicios Sociales** se han remitido a la Defensoría del Pueblo Estatal, merece destacar aquellas en las que se han embargado las viviendas de las personas afectadas por tener deudas con el Servicio Público de Empleo Estatal o la Seguridad Social, como es el caso de la **queja 13/5850** y **queja 13/6489**.

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

De entre las quejas que en materia de **Administraciones Tributarias** se han remitido a la Defensoría del Pueblo Estatal, por ser ésta la Institución competente para abordar el análisis de las cuestiones planteadas merece destacar aquellas en las que se denunciaba la actuación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria por desacuerdos con el IRPF, como es el caso de la **queja 13/710**, **queja 13/1421**, **queja 13/3407**, **queja 13/4486**, **queja 13/5172**, y **queja 13/6185**.

Con respecto a las quejas que en materia de **Administraciones Públicas y Ordenación Económica** se han remitido a la Defensoría del Pueblo Estatal destacamos la **queja 13/0918** relativa a la aparente falta de cumplimiento de un convenio para la adquisición de unos terrenos, en el que una de las partes afectadas era el Instituto para la Reestructuración del Sector de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras.

Dentro de este mismo apartado nombramos la **queja 13/3727** relativa a presuntas irregularidades en la concesión del distintivo Calidad Turística otorgado por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio de España.

## **POLÍTICAS DE IGUALDAD**

Incardinadas en la **materia “Igualdad de sexo”** podemos citar 2 quejas, relativas a temas de prostitución, que tuvimos que remitir a otra Administración, competente para investigar el asunto que se nos planteaba.

Una de ellas es la **queja 13/2511** en la que la persona compareciente nos exponía que a través de Internet, en determinados foros, había leído comentarios sobre prostitución de mujeres asiáticas en Sevilla. Aparecía el teléfono de contacto con los burdeles y se podía comprobar que estaban activos y funcionaban en determinada zona. Se daba la circunstancia de que en los mismos lugares ya operaron mafias en el pasado. Ante la situación de peligro de estas chicas, se decidió a informarnos de ello.

A la vista de los hechos denunciados procedimos a dar traslado de los mismos a la Subdelegada del Gobierno en Sevilla y al Fiscal Coordinador de Vigilancia Penitenciaria y Extranjería de Sevilla, rogándoles nos informasen a grosso modo del resultado de las actuaciones que se estimasen oportunas llevar a cabo en relación a los mismos. Desde la Fiscalía nos informaron que los hechos se estaban investigando por el Juzgado de Instrucción nº 5 de Sevilla; y desde la Subdelegación se nos decía que puesto que en el piso se continuaba con el ejercicio de la prostitución, se estaba realizando una nueva investigación al respecto.

La otra es la **queja 13/3788**, enviada por una Asociación que nos remitía un informe elaborado por el Equipo de Trabajo sobre Prostitución de su Delegación de Almería, en relación a actuaciones abusivas de la Policía Nacional en la detección de víctimas de trata en el Poniente Almeriense.

En este caso, la queja fue remitida a la Jefatura Superior de Policía de Andalucía Oriental.

## **MENORES**

En el transcurso del ejercicio de 2013, el **Área de Menores** remitió a la Institución al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales un total de 4 expedientes de quejas.

El primer asunto está relacionado con la aplicación por parte de la Junta de Andalucía del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) a los efectos de la renovación del título de familia numerosa, ya que, según indicaban los reclamantes, en otras Comunidades Autónomas se sigue aplicando el Salario Mínimo Interprofesional.

Valoradas las circunstancias de los casos, apreciamos que las actuaciones de la Dirección General de Personas Mayores, Infancia y Familias eran congruentes con la normativa común de ámbito nacional, no siendo por tanto irregular la aplicación del indicador IPREM. A pesar de ello, advertimos indicios de un posible trato desigual en función de la Comunidad Autónoma en que se tramite el respectivo reconocimiento del Título de familia numerosa, siendo así que si se da el caso de aplicación del indicador SMI en vez del IPREM, y una vez reconocido y expedido dicho Título, los beneficios sociales que le son inherentes –los cuales corresponden en su mayoría a la respectiva Comunidad Autónoma– podrán ser solicitados por la persona interesada en cualquier Comunidad Autónoma en que pudiera fijar su residencia. Tal hecho conlleva que una persona pueda obtener el Título de familia numerosa con unos requisitos menos rigurosos que otra residente en diferente Comunidad Autónoma y que ambos títulos tengan idéntica validez y efectos.

En consecuencia acordamos remitir los antecedentes del caso a la Defensoría Estatal, en aras de la cooperación y coordinación de funciones establecidas entre ambas Instituciones, para que tomara conocimiento del asunto e iniciara la investigación correspondiente. (**queja 13/3980** y **queja 13/3987**).

También con el mismo propósito remitimos la queja presentada por la Presidenta de una Asociación de apoyo a familias vulnerables y mujeres en riesgo mostrando su disconformidad con la respuesta de la Administración de Justicia en los procedimientos civiles o penales por impago de pensiones de alimentos, circunstancia que deja en situación de extrema vulnerabilidad a muchas mujeres, especialmente a aquellas que tienen hijos o hijas a su cargo.

Para la solución de dicha problemática proponía determinadas modificaciones normativas así como un cambio en los criterios de actuación de los Juzgados y Tribunales que intervienen en estos casos (**queja 13/4891**).

En otro supuesto, la interesada denunciaba que llevaba 2 años en espera de celebración del juicio por el incumplimiento sistemático de su ex marido de su obligación de pagar una pensión de alimentos para su hija, de 5 años de edad. También había solicitado del Ministerio de Hacienda un anticipo con cargo al Fondo de Garantía de Alimentos que le denegó por no haber instado un procedimiento de ejecución civil, cuando lo que se encontraba en curso era un procedimiento penal.

Asimismo acordamos la remisión del expediente a la Defensoría Estatal por tratarse de cuestiones conexas que en un caso afectan a la actuación de un Juzgado y en otro a una resolución emitida por el Ministerio de Hacienda (**queja 13/5665**).

## II. DE LAS QUEJAS RECHAZADAS Y SUS CAUSAS.

Como hemos señalado, el art. 32.1 de nuestra Ley reguladora determina que el Informe Anual al Parlamento expondrá las quejas que han sido rechazadas y sus causas de no admisión. Estadísticamente, han sido 2.285 expedientes los que, por distintos motivos establecidos en la Ley, no han podido ser admitidos. Computadas las quejas de otros años tramitadas en este ejercicio, no han sido admitidos un total de 2.653 expedientes.

### 1. QUEJAS ANÓNIMAS.

En **Urbanismo, Obras Públicas y Transportes**, el reclamante de la **queja 13/797**, en un escrito firmado pero sin dar su nombre ni dirección alguna, denunciaba que en una barriada de Sevilla se había construido un local en los bajos del edificio que, según el interesado, no se atenía al planeamiento urbanístico en vigor y no contaba con la preceptiva licencia de obras. El caso es que el local construido interrumpía el paso por los soportales del inmueble y obligaba a los peatones a salir del mismo, ocasionando molestias, en especial, a las personas con movilidad reducida usuarias de sillas de ruedas.

No obstante, la queja no resultó admisible por cuanto no disponíamos del nombre ni de la dirección del reclamante. Dado que la denuncia de esta persona afectaba a la movilidad de personas usuarias de sillas de rueda, decidimos abrir de oficio la **queja 13/904** en la que conocimos del informe del Ayuntamiento de Sevilla que las obras de cerramiento ejecutadas en el local contaban con licencia municipal y se ajustaban básicamente a las recogidas en dicha licencia. Por tanto, al margen de posibles implicaciones de índole jurídico privado en el caso de que las obras no contaran con autorización de la comunidad de propietarios, lo cierto es que no apreciamos vulneraciones urbanísticas en este asunto, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

De entre las quejas que en **materia de Cultura** se han recibido en esta Institución y que no han sido admitidas a trámite por esta causa, destacamos la **queja 13/6097** y queja 13/1730 en las que se denunciaban obras que supuestamente podían alterar la imagen del Conjunto Histórico de Baza.

El en **materia de educativa**, sólo ha propuesto durante el año 2013 la no admisión a trámite de un expediente de queja por no aportar la persona interesada datos relativos a su identidad, incumpliendo de este modo los requisitos establecidos en el artículo 16 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, reguladora de esta Institución (**queja 13/4267**).

En el **Área de Salud**, el relato que el interesado hacía en la **queja 13/6089** ponía de manifiesto la desconsideración en el trato recibido por parte de un psiquiatra del Hospital El Tomillar (Sevilla).

Puesto que en el expediente no había referencia de domicilio, ni dato alguno de contacto con el interesado, en orden al envío de las notificaciones resultantes de la tramitación, se tuvo que optar por el cierre de la queja, sin perjuicio de que el mismo pudiera acudir de nuevo a esta Institución ofreciéndonos los datos referidos.

Las quejas que durante 2013 referentes a **Menores** no han podido ser admitidas a trámite por no aportar las personas interesadas datos relativos a su identidad o domicilio que nos permitieran notificar las actuaciones de esta Defensoría, han sido denuncias anónimas sobre la posible existencia de situación de riesgo de personas menores de edad.

En estos casos, no obstante, se acordó iniciar ante los organismos competentes las correspondientes actuaciones de oficio para la salvaguarda de los derechos de estos niños y niñas. Concretamente, damos traslados de estas denuncias a los Servicios Sociales de los Ayuntamientos donde residen las personas menores, a los efectos previstos en el artículo 18.5 de la Ley de los Derechos y la Atención al Menor, según el cual cualquier persona o entidad y, en especial, las que por razón de su profesión o finalidad tengan noticia de la existencia de una situación de riesgo o desamparo de un menor, deberá ponerlo en conocimiento de cualquier autoridad, que inmediatamente lo comunicará a la Administración competente, Autoridad Judicial o Ministerio Fiscal. A tales efectos, consideramos las competencias atribuidas a las Corporaciones Locales por el artículo 18.1 de la misma Ley, en lo referente a prevención y detección de situaciones de desprotección, así como para apreciar, intervenir y aplicar las medidas oportunas en situaciones de riesgo.

Por otro lado, siempre que trasladamos la denuncia, insistimos en su carácter anónimo y recordamos el deber genérico de reserva y confidencialidad respecto de los datos personales, al tiempo que rogamos se eviten en lo posible intromisiones no necesarias en la intimidad personal y familiar de las personas afectadas en los procesos de investigación de los hechos (**queja 13/410, queja 13/499, queja 13/817, queja 13/3140, queja 13/4689 y queja 13/6354**).

## *2. FALTA DE COMPLETAR DATOS NECESARIOS.*

En materia de **Empleo Público** reseñamos la **queja 13/1983** el interesado denunciaba incompatibilidad del cargo Rector de Universidad con el puesto de Asesor en una entidad de crédito.

También señalamos la **queja 13/1605** en la que el interesado exponía su opinión sobre diversos aspectos de gestión de personal laboral o de mantenimiento de un Centro Hospitalario de la capital cordobesa: retribuciones de menor cuantía que en otras administraciones pública para los empleados, falta de actualización de las bolsas en mantenimiento y contratos de poca duración.

La persona promotora de la **queja 13/1903** trabajadora en el Servicio Andaluz de Salud, manifestaba su indignación ante los descuentos aplicados sobre el salario en caso baja por enfermedad, de un 50% por cada día hasta los 3 días primeros y el 75% a partir del cuarto hasta el día 21, considerándolos excesivos.

En materia de **Trabajo y Seguridad Social** señalamos por esta causa de cierre la **queja 12/4952** en la que la persona interesada nos preguntaba el motivo de por qué no recibía prestación por desempleo tras haber realizado un curso de un año en el Ayuntamiento y haber cotizado a la Seguridad Social.

En la **queja 13/33** la interesada manifestaba que en el año 2010 finalizó un curso de FPE de 823 horas y que había solicitado una beca por conciliación que aun no le habían pagado.

El interesado en la **queja 13/254** exponía presuntas irregularidades en los procesos de acreditación profesional para trabajadores en activo, pues a algunos de ellos ni siquiera se les había llamado para las pruebas de evaluación y a otros se les habían realizado solo pruebas escritas, habiendo obtenido todos la titulación.



En la **queja 13/4671** la persona interesada, que tenía reconocida un pensión por incapacidad absoluta, exponía que tras revisión por la entidad Gestora de la Seguridad Social, se valoró su situación como incapacidad permanente para su profesión u oficio. En su escrito manifestaba su desacuerdo con dicha valoración.

En la **queja 13/349**, afectante a **Urbanismo, Obras Públicas y Transportes**, la reclamante nos exponía su disconformidad con la colocación de unos "pivotes" pequeños en una zona peatonal del puente de Palma del Río (Córdoba). La queja se remitió por Internet por lo que, aprovechando que la reclamante debía ratificarse, se le formuló una ampliación de datos para que nos remitiera fotocopia del escrito de reclamación que, por los hechos que nos exponía, había interpuesto ante el Ayuntamiento de Palma de Río y, en su caso, de la respuesta obtenida. Dado que no obtuvimos respuesta alguna, entendimos que no precisaba de nuestra intervención en el asunto planteado, por lo que procedimos a archivar el expediente de queja.

La reclamante de la **queja 13/2952** nos exponía que necesitaban un camino adicional a la carretera que va desde Campohermoso a San Isidro de Níjar (Almería), ya que este trayecto era bastante peligroso por que circulaban muchas personas por el mismo para ir a sus trabajos cada día, poniendo en peligro su vida, incluso, perdiéndola, como había ocurrido alguna vez. Lo mas peligroso era cuando llegaba la noche, ya que esta vía no estaba suficientemente iluminada y algunos ciclistas no llevaban ni siquiera chaleco reflectante. La interesada se preguntaba cuántas personas tenían que morir para que se modificara este trayecto. Tras solicitarle la ratificación en firma y formular ampliación de datos no obtuvimos respuesta por parte de la misma, por lo que procedimos al archivo de la queja.

De entre las quejas que en **materia de Cultura** no se han admitido a trámite por esta causa destacamos la **queja 13/2481**, en relación al estado de deterioro que presentaba el Cortijo del Fraile, en Almería.

También merece ser destacada la **queja 13/3496**, en la que el interesado señalaba que se estaba viendo sometido a mobbing inmobiliario por parte de la Administración cultural, ya que ésta le estaba requiriendo que llevase a cabo medidas urgentes sobre la casa que poseía en el Albaicín, que calculaba que tenía más de 3 siglos de antigüedad.

Tras solicitar en ambos casos por dos veces la ratificación de la queja y la aportación de información adicional sobre los hechos relatados, finalmente no obtuvimos respuesta de la persona que promovió la queja.

En materia de Deportes destacamos la **queja 13/4042** en la que el interesado nos manifestaba que en su barrio había una instalación deportiva que se encontraba en mal estado y que además era muy complicado utilizarla ya que siempre estaba ocupada. Al no atender nuestra solicitud de que aportara datos adicionales, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Como viene aconteciendo en ejercicios anteriores, en el **Área de Educación**, los expedientes más numerosos que no han podido ser admitidos a trámite tienen su causa en la falta de cumplimentación por la persona interesada de los datos necesarios, conforme a las previsiones de nuestra Ley reguladora. Son casos en los que la información facilitada se encuentra incompleta o bien era necesario aclarar determinados aspectos del asunto que se suscita en la queja, por lo que se solicita expresamente a los reclamantes que concreten, aclaren o amplíen dichos extremos, sin que tales antecedentes nos fueran remitidos, a pesar

de que en ocasiones y teniendo en cuenta la entidad de los asuntos que se plantean, esta petición es reiterada.

Un factor común de este grupo de expedientes es que son enviados por Internet sin que recibiéramos, tras haberlo solicitado expresamente, ni el escrito de ratificación ni la ampliación y concreción de los datos solicitados. En este sentido, y transcurrido ampliamente un tiempo prudencial y no obtener nuevas noticias de las personas interesadas, nos vimos en la obligación de dar por concluidas nuestras actuaciones.

Ha venido siendo práctica habitual en los últimos años que el mayor porcentaje de las quejas englobadas en este grupo hicieran referencia a denuncias sobre los procesos de escolarización del alumnado en los centros docentes sostenidos con fondos públicos. En 2013, hemos seguido recibiendo estos asuntos si bien en un número inferior a otros ejercicios (**queja 13/2068**, **queja 13/4746**, y **queja 13/5211**).

Se han rechazado por este motivo varias quejas relacionadas con la conservación de centros escolares (**queja 13/1156** y **queja 13/5318**), y asuntos que ponen de relieve problemas de convivencia en los centros docentes, mayoritariamente en los institutos de Enseñanza secundaria (**queja 13/2242** y **queja 13/2494**).

En **materia de Universidades**, entre las que no han sido admitidas a trámite por no haber recibido respuesta a nuestras peticiones de subsanación de deficiencias o complemento de datos por quienes las promovían, hemos de destacar aquellas quejas en las que el retraso en la entrega de los resultados de la Prueba de Acceso a la Universidad impedía participar en el proceso de preinscripción de Universidades no andaluzas, como es el caso de las siguientes: **queja 12/5330**, **queja 12/5591** y **queja 12/5782**, promovidas por profesorado de distintos Institutos de Educación Secundaria.

Dentro que las quejas que hemos recibido por las materias que se encuadran dentro del capítulo de **Medio Ambiente** de este Informe Anual, entre las rechazadas por este motivo, destacamos la **queja 13/3939** en la que el promotor nos exponía que los vecinos y vecinas de la zona conocida como Urbasur, en el término municipal de Isla Cristina (Huelva), que vivían cerca del aparcamiento situado junto a una discoteca, sufrían las consecuencias de la celebración, todos los fines de semana, de un ruidoso botellón y de los coches con la música a todo volumen. De jueves a domingo y hasta las 8 o 9 horas de la mañana era imposible conciliar el sueño, además del deterioro medioambiental que sufría la duna y el pinar protegido próximos a esta zona.

En **materia de Justicia**, las quejas inadmitidas por la ausencia de documentación o datos imprescindibles para poder ser tramitadas han sido en este ejercicio de 2013 las que con mayor frecuencia ocupan el principal motivo de inadmisión.

Como ya se comenta a lo largo de este Informe Anual, son casos en los que hasta el final procuramos pedir a las personas interesadas el dato o la documentación elemental para poder identificar de manera básica su queja o pretensión. Son incidentes para subsanar que procuramos resolver con solvencia ante las personas interesadas ya sea por escrito o, incluso, mediante contactos telefónicos y electrónicos. Nuestra idea es siempre procurar contar con los datos esenciales que nos permitan identificar la queja o el asunto y tramitarlo ante las Administraciones responsables.

Pero no siempre lo logramos. A pesar de nuestras insistencias, la persona que se nos ha dirigido no termina por completar estas subsanaciones y, tal y como le

advertimos, si transcurre un generoso plazo sin colaborar con este dato, debemos proceder al cierre del expediente.

Tal es el caso de la **queja 13/2011** en la que el interesado argüía lo injusto de las medidas adoptadas en su divorcio. Le solicitamos la identificación del procedimiento así como la necesidad de que concretara los motivos por si existía posibilidad de interponer algún recurso o vía de impugnación en el proceso correspondiente. A pesar de nuestra petición no nos indicó ningún dato añadido, por lo que nos vimos obligados a concluir el asunto.

En el caso de la **queja 13/3744** se aludía el mal e incorrecto funcionamiento del Registro Civil de Algeciras, pero no se ofrecía el caso o dato que fundamentaba la reclamación o queja. Tampoco se atendió los datos que le solicitamos a la personas interesadas de la **queja 13/167** y **queja 13/5689** que presentaban la misma problemática al protestar por la denegación del beneficio de justicia gratuita e, igualmente, no se ofrecían los datos o documentos que nos hubieran permitido identificar los casos y expedientes.

Con respecto a las quejas de **Prisiones** que no se han admitido a trámite por esta causa podemos destacar aquellas en las que se solicita un traslado del centro penitenciario como es el caso de la **queja 13/2060**, **queja 13/3108** y **queja 13/3958**.

De entre las quejas que en materia de **Extranjería** no se han admitido a trámite por esta causa podemos citar la **queja 13/3548** en la que se le denegaba la renovación de la autorización de residencia a la pareja de la persona que presentaba la queja.

Respecto a temas de **Política Interior** existen varios ejemplos de quejas inadmitidas por la ausencia de documentación o datos imprescindibles para poder ser tramitadas en este ejercicio de 2013. Citamos el caso de la **queja 12/6401** contra la actuación imprecisa de la Policía Local de Sevilla en una determinada zona de la ciudad; o la **queja 13/4448** por carencia de seguridad en su pueblo: al igual que la **queja 12/7063** sobre situación genérica de falta de respuesta policial.

Otro tipo de supuestos se expresan en quejas que coinciden en protestar por actuaciones inadecuadas o abusivas de agentes de la autoridad. Sin embargo, cuando rogamos que nos especifiquen más datos o nociones concretas que permitan indagar en cada caso, no se atienden nuestras reiteradas peticiones y debemos concluir las quejas sin poder añadir más trámites. Tenemos como ejemplos de estas situaciones la **queja 12/5645**, **queja 12/5640**, **queja 13/1918**, **queja 13/2913**, **queja 13/1075** y la **queja 13/2581**.

En líneas generales, en el **Área de Vivienda**, los promotores de quejas que apelaban a su necesidad de vivienda eran familias con hijos menores, que se habían visto obligadas a ocupar ilegalmente una que se encontraba vacía (incluso de titularidad municipal como ocurría en la **queja 13/2859**), que pedían una vivienda de promoción pública cuyo alquiler social fuera asequible a su situación económica, (**queja 13/120**, **queja 13/1545**, **queja 13/3254**, **queja 13/3330**, **queja 13/3893**), o que iban a ser desahuciados en breve plazo de la vivienda que actualmente ocupaban, pudiendo ser ésta incluso de Protección Oficial o de Promoción Pública (**queja 13/2661**, **queja 13/2113**, **queja 13/3672**, **queja 13/2860**), o que se habían visto obligados, como medida urgentísima a su situación, a residir momentáneamente en casa de algún familiar (**queja 13/2805**, **queja 13/413**, **queja 13/949**).

Lo normal en estos casos era solicitarles que nos facilitasen los datos de la vivienda que actualmente ocupaban, indicándonos quien ostentaba la titularidad de dicha

vivienda; si estaban inscritos en el Registro Municipal de Demandantes de vivienda protegida; y si habían sido atendidos por los servicios sociales a fin de que éstos, en el ámbito de sus competencias, pudieran constatar y certificar, en su caso, su necesidad de vivienda.

Al no completárense dichos datos, hubimos de cerrar las quejas.

También fueron muchos los andaluces afectados por el impago de la renta básica de emancipación concedida (**queja 13/2467**), o por el retraso en el pago de la ayuda concedida correspondiente al programa de fomento al alquiler (**queja 13/1175, queja 13/1500, queja 13/158, queja 13/1640, queja 13/2277, queja 13/2362, queja 13/2364, 13/2582, queja 13/3136, queja 13/3889, queja 13/506**). En este último caso optamos por enviarles a los interesados una extensa comunicación en la que les indicábamos que su queja y los motivos por los que acudía a nosotros, reunían los requisitos para que pudiéramos admitirla a trámite e iniciáramos actuaciones ante el organismo afectado, solicitando un informe a EPSA (ahora AVRA) sobre las causas de que hasta el momento no se les hubiera abonado en su cuenta corriente la ayuda que les había sido reconocida.

Ahora bien, continuábamos explicándoles que, por la experiencia que teníamos en los últimos meses, habían sido cientos las quejas que habíamos recibido y admitido a trámite por los impagos de la ayuda del alquiler, habiendo solicitado a EPSA el correspondiente informe, dándonos en todos los casos la misma respuesta: que para que EPSA abone la ayuda a las personas beneficiarias a las que se la habían reconocido, antes debía recibir los fondos de la Consejería de Fomento y Vivienda, y antes dicha Consejería, a su vez, debía percibir tales fondos desde el Ministerio de Fomento.

Les explicábamos a los interesados, a este respecto, que aunque la ayuda a inquilinos era gestionada y abonada por la Administración Autonómica (en este caso, a través de EPSA), era una ayuda financiada a nivel estatal (incluida en el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación), que partía de unos convenios previos entre el Estado y la Junta de Andalucía en los que se comprometían una serie de cantidades que debían ser abonadas en determinados plazos.

Indicábamos que lo que actualmente estaba pasando, según nos había trasladado EPSA en numerosas ocasiones, era que el Estado, siempre en versión de la propia EPSA y de la Junta de Andalucía, no le había abonado los fondos comprometidos para las ayudas al alquiler, de forma que no podían pagar aquéllas ya reconocidas. Sin embargo, no estábamos ante una cuestión que acabase de suceder. Lo cierto era que los retrasos en el pago de las ayudas, o incluso su falta de pago, no era algo reciente, sino que venía ya sucediendo desde hacía al menos dos años, en los que habíamos detectado estas circunstancias a través de cientos de quejas de personas beneficiarias.

En este sentido, informábamos a las personas reclamantes que el abono de dichas ayudas estaba condicionado normativamente al ingreso de los recursos económicos procedentes del Ministerio.

De acuerdo con lo anterior, lo que tratábamos de trasladarles era que si admitíamos a trámite su queja, desde EPSA se nos iba a informar en el sentido indicado, es decir, que actualmente no se disponía de los fondos presupuestarios necesarios para abonar la ayuda, hasta que por parte del Ministerio de Fomento no se transfirieran los fondos comprometidos a la Junta de Andalucía, sin que se conociera en qué momento se iba a producir dicha transferencia. Por tanto, tratábamos de no generarles expectativas

infundadas a nuestros comparecientes admitiendo a trámite su queja, pues sabíamos de antemano qué era lo que estaba sucediendo a nivel autonómico.

Precisamente por el hecho de que estamos ante un problema que estaba afectando a cientos de personas solicitantes y beneficiarias de esta ayuda, en el que también estaba involucrado un organismo de la Administración General del Estado, el Ministerio de Fomento, habíamos solicitado a la Defensora del Pueblo de las Cortes Generales su colaboración con objeto de que iniciase las actuaciones de investigación oportunas ante dicho Ministerio para tratar de aclarar qué estaba pasando con los fondos comprometidos para las ayudas al alquiler y, más en concreto, qué plazos estaban previstos para su abono a la Comunidad Autónoma. Hasta el momento, sabíamos que la Defensora del Pueblo de las Cortes Generales, que compartía nuestra preocupación por la situación expuesta, estaba llevando a cabo las actuaciones oportunas ante los organismos competentes, en colaboración con esta Institución.

A pesar de todo lo que les decíamos a las personas interesadas, les indicábamos que si deseaban que su queja fuese admitida a trámite, no tenía nada más que ponerse en contacto con nosotros y expresar dicho deseo, por cualquiera de los medios de los que disponemos y que dejan constancia de su pretensión, cosa que, a pesar de nuestra insistencia, no llegaron a hacer, por lo que en todas esas quejas, se debieron dar por concluidas nuestras actuaciones.

En **materia de consumo** han sido varias las quejas que no se han admitido a trámite por esta causa, entre las que cabe señalar aquellas en las que se denuncian problemas con la facturación del suministro domiciliario de agua como son las siguientes: **queja 13/1328, queja 13/1787, queja 13/2457 y queja 13/2927.**

En relación con esta causa de inadmisión, en **materia de Protección de Datos** procede citar la **queja 13/246**. En ella, el promotor señalaba su disconformidad con el hecho de que sus datos no fuesen borrados automáticamente de un diario oficial accesible por Internet, una vez fuese concluido el plazo señalado para entender notificado un determinado acto administrativo.

Al objeto de poder intervenir en la queja, solicitamos al afectado que la ratificase y que nos aportase información adicional que resultaba precisa. Sin embargo, a pesar de haber reiterado nuestra solicitud de ampliación de datos, finalmente dimos por concluidas nuestras actuaciones al no recibir respuesta del afectado.

Dentro del **Área de Salud**, en la comunicación que nos enviaba el interesado en la **queja 13/2585** nos daba cuenta de los problemas de salud pública (foco de garrapatas) que se daban en una de las viviendas de la comunidad de propietarios que presidía, los cuales ya habían sido objeto de denuncia.

A este respecto se le indicó que si deseaba que investigásemos sobre la tramitación de este asunto, necesitábamos que nos enviase copia de las denunciadas realizadas y las respuestas recibidas, así como de toda la documentación que poseyera relacionada con el mismo. Igualmente precisábamos que ratificase en firma la queja, que nos comunicase la dirección de la vivienda afectada y que acreditase su condición de presidente de la comunidad de propietarios. Tras varios meses sin noticia alguna cerramos la queja.

Nuestra compareciente de la **queja 13/1406** nos comunicaba las circunstancias en las que se produjo el fallecimiento de su madre, el cual atribuía a una mala praxis

asistencial en el Hospital San Juan de Dios (Sevilla), pues reclamaba la práctica de pruebas diagnósticas añadidas que hubieran permitido diagnosticar correctamente su dolencia.

A la vez que le trasmitimos nuestro sincero pesar, le explicamos nuestras posibilidades de actuación en los supuestos reveladores de negligencia en la asistencia, pidiéndole la ratificación de su queja si deseaba que la tramitáramos en los términos que le señalábamos.

Ante la falta de respuesta, a pesar de haberle dirigido una segunda comunicación insistiendo sobre la necesidad de contar con los datos solicitados, hubimos de dar por concluidas nuestras actuaciones.

La interesada en la **queja 13/519** nos refería que le habían denegado el medicamento que le había prescrito el cardiólogo, al parecer un fármaco llamado Dibagratan, en lugar del Sintrom que venía tomando, a pesar de los padecimientos que le afectaban, por los que venía obligada a seguir otros tratamientos. Archivamos la queja al no contar con los datos que se le solicitó en dos ocasiones.

En la **queja 13/2754** la interesada nos trasladaba su malestar por el importe que había tenido que sufragar para la adquisición de un medicamento, comparándolo por otro lado con lo que habitualmente pagaba su marido para obtener los suyos.

Dado que la prescripción de los sobres venía marcada por la práctica de una colonoscopia, podíamos admitir su queja a trámite a fin de investigar lo sucedido en el caso, pero para ello nos interesaba que nos explicara quién le prescribió la medicación que estábamos considerando (si fue algún facultativo del hospital, o del centro de salud), que nos indicara el centro en el que se realizó la prescripción y aquel en el que se había llevado a cabo la prueba diagnóstica en cuestión, y que nos enviase una copia de la receta.

A pesar de nuestra insistencia para que nos enviase los datos solicitados éstos no fueron remitidos, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Sobre temas de adicciones, la interesada en la **queja 13/2735** nos refería que tenía un hijo de 35 años, drogodependiente, y que el médico le indicaba que debía dejar de consumir debido a que presentaba riesgos graves para su salud. La madre se había encargado de ir al Centro de Drogodependencia para solicitar información y le decían que debería esperar tres meses para poder entrar.

Le solicitamos una ampliación de datos para que nos dijera si tenía realizado el protocolo para entrar en un centro. Tras meses de espera sin noticias, cerramos la queja.

De entre las quejas que, en **materia de Dependencia y Servicios Sociales**, no se han admitido a trámite por no aportar las personas interesadas en la queja documentación solicitada en su día, merece destacar aquellas en las que se había producido una demora en la aprobación del PIA, como son la **queja 13/1030**, **queja 13/1467**, **queja 13/1481**, **queja 13/2352**, **queja 13/2433**, **queja 13/2931** y **queja 13/3405**.

También hay que destacar en este apartado aquellas quejas en las que se solicitaba ayuda ante la situación de desamparo en la que se encontraban las familias afectadas, como el caso de la **queja 12/6871**, **queja 13/624**, **queja 13/1540**, **queja 13/2326** y **queja 13/4172**.

Respecto a las **Administraciones Tributarias** han sido varias las quejas que no se han admitido a trámite por esta causa entre las que cabe señalar aquellas en las que los interesados manifestaban haber tenido algún tipo de problema con el cobro del IBI de sus respectivos municipios, como es el caso de la **queja 13/437**, **queja 13/962**, **queja 13/1324**, **queja 13/1944** y **queja 13/4137**.

En cuanto a la **materia de Administraciones Públicas y Ordenación Económica** han sido varias las quejas que no se han admitido a trámite por esta causa y en las que las personas reclamantes denunciaban problemas con obtención de subvenciones, como es el caso de la **queja 13/4516**, **queja 13/1835** y **queja 13/3661**.

Otro grupo importante de quejas a señalar en este apartado son aquellas en las que los interesados manifestaban tener algún tipo de problema con su Ayuntamiento, como es el caso de la **queja 13/5072** y **queja 13/142**. En ellas, los promotores no aportaron la información adicional que se precisaba para iniciar nuestra investigación, por lo que no pudimos intervenir en los asuntos planteados.

En temas que afectan a las **Políticas de Igualdad** la **queja 13/169** la interesada nos exponía que estaba percibiendo la Renta Activa de Inserción, al parecer por ser víctima de violencia de género. Que una vez agotado el primer año, solicitó la renovación de la misma y que se la habían denegado. Según parecía había formulado reclamación contra la denegación, asistida por un abogado de algún recurso público de ayuda a las mujeres maltratadas.

Dado que no teníamos teléfono de contacto para hablar con la interesada y solicitarle ampliación de datos por vía telefónica, hubo de solicitarse ésta mediante el correo electrónico que nos había suministrado para ganar en rapidez y eficacia.

Nuestra petición inicial no fue atendida y tampoco otra comunicación que se le volvió a dirigir, por lo que pasados varios meses sin obtener respuesta tuvimos que dar por concluidas nuestras actuaciones.

En la **queja 13/2737** lo escueto del texto enviado por correo electrónico (*"La falta de atención a la ciudadanía y las Entidades que como la nuestra trabajan por la igualdad"*) nos obligó a solicitar ampliación de datos para obtener la ratificación en firma y también para poder contar con un relato con mayor grado de concreción sobre los hechos a los que nos aludía en su queja la Asociación remitente, así como las gestiones que se hubiesen podido efectuar y ante qué organismos públicos, debiéndonos enviar fotocopia de la documentación que pudieran tener relacionada con todo ello. No habiendo obtenido contestación, a pesar de nuestra insistencia, debimos cerrar la queja.

De entre las quejas que en **materia de Información y Atención Ciudadana** se han recibido en esta Institución y que no han sido admitidas a trámite por esta causa, merece ser destacada la **queja 13/2466** en la que la persona promotora nos exponía que había presentado reclamación ante un Ayuntamiento por permitir que una empresa de profilácticos utilizase una campaña publicitaria de su producto que, a su juicio, atentaba contra los valores religiosos católicos.

Tras solicitar al interesado que nos aportara copia de las reclamaciones presentadas ante el Ayuntamiento solicitando la retirada de los carteles, no se obtuvo ninguna respuesta, por lo que no se pudo admitir a trámite la queja.

En temas de **Menores**, uno de los grupos más numerosos de expedientes que no han podido ser admitidos a trámite por esta causa afecta a los conflictos en el seno de la familia tras la ruptura de la pareja son las cuestiones que mas se repiten: padres y madres denunciando la inadecuada atención de la otra parte en el cuidado de los hijos (**queja 13/132**, **queja 13/287**, y **queja 13/5160**); incumplimiento del régimen de visitas (**queja 13/1296**, **queja 13/1400** y **queja 13/1920**, entre otras); o conflictos familiares que repercuten de manera muy negativa en el desarrollo de los hijos menores de edad (**queja 13/3123** y **queja 13/3875**).

### 3. DUPLICIDAD.

En el **Área de Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social** señalamos la **queja 13/4802** en la que la promotora expresaba su disconformidad con la resolución del proceso selectivo del personal de apoyo a las oficinas del Servicio Andaluz de Empleo.

Referimos asimismo la **queja 13/3050** en la que la persona interesada denunciaba demora por parte de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, en la ejecución de sentencia dictada en relación con el proceso selectivo de acceso al Cuerpo de Técnicos de Grado Medio, Opción Trabajadores Sociales, convocatoria de la Oferta de Empleo Público de 2003.

En materia de **Trabajo y Seguridad Social**, indicamos la **queja 13/6723** en la que el interesado nos exponía que había realizado durante 2012 un periodo de prácticas remuneradas en el Programa de Experiencias Profesionales para el Empleo (EPES) de la Junta de Andalucía y que debido a que no se le hacía efectivo el importe de las citadas prácticas había formulado reclamaciones ante la Administración, y la entidad indicada, sin recibir respuesta, siendo su situación personal difícil, pues es discapacitado y no encontraba empleo

El **Área de Educación**, en materia de enseñanzas no universitaria, ha rechazado la admisión a trámite de 3 expedientes de quejas por tratar cuestiones que ya han sido objeto de investigación en otros expedientes. Los asuntos abordados hacían referencia a la celebración de actividades relacionadas con la festividad de la Semana Santa en centros docentes públicos (**queja 13/264**), escolarización de hermanos en un mismo centro (**queja 13/4265**), y petición de monitor para alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo (**queja 13/4290**).

En el **Área de Justicia**, varias quejas fueron inadmitidas por plantearse casos duplicados que llegan por distintas vías y que expresan una perfecta identidad respecto de una queja ya presentada y que se tramita. Esta causa para concluir e inadmitir la queja la encontramos en el caso de la **queja 13/6109** respecto a un procedimiento en los juzgados de Pozoblanco (Córdoba), en la **queja 13/2204** para acelerar una prueba toxicológica en un litigio hereditario, o en la **queja 13/6152** relativa a la modificación de unas medidas en un pleito de familia.

En materia de **Extranjería** no se ha admitido a trámite por esta causa la **queja 13/3103**, en la que se nos informaba que el consulado de España le denegaba el visado a la futura suegra del reclamante. Tras contactar con la persona afectada nos informó que también se había dirigido a la Defensoría del Pueblo Estatal, por lo que se procedió a finalizar las actuaciones.



En líneas generales, dentro del **Área de Vivienda**, los promotores de quejas que apelaban a su necesidad de vivienda eran familias con hijos menores, que se habían visto obligadas a ocupar ilegalmente una que se encontraba vacía (incluso de titularidad municipal como ocurría en la **queja 13/2859**), que pedían una vivienda de promoción pública cuyo alquiler social fuera asequible a su situación económica, (**queja 13/120, queja 13/1545, queja 13/3254, queja 13/3330, queja 13/3893**), o que iban a ser desahuciados en breve plazo de la vivienda que actualmente ocupaban, pudiendo ser ésta incluso de Protección Oficial o de Promoción Pública (**queja 13/2661, queja 13/2113, queja 13/3672, queja 13/2860**), o que se habían visto obligados, como medida urgentísima a su situación, a residir momentáneamente en casa de algún familiar (**queja 13/2805, queja 13/413, queja 13/949**).

Lo normal en estos casos era solicitarles que nos facilitasen los datos de la vivienda que actualmente ocupaban, indicándonos quien ostentaba la titularidad de dicha vivienda; si estaban inscritos en el Registro Municipal de Demandantes de vivienda protegida; y si habían sido atendidos por los servicios sociales a fin de que éstos, en el ámbito de sus competencias, pudieran constatar y certificar, en su caso, su necesidad de vivienda. Al no completárenos dichos datos, hubimos de cerrar las quejas.

También se han rechazado por este motivo la **queja 13/1894, queja 13/406, queja 13/2467, queja 13/1175, queja 13/1500, queja 13/158, queja 13/1640, queja 13/2277, queja 13/2362, queja 13/2364, 13/2582, queja 13/3136, queja 13/3889, y queja 13/506**.

Las quejas de **Salud** que han debido cerrarse bajo esta clave lo han sido porque se han unido a otras quejas anteriores al detectarse la existencia de otro escrito previo presentado por la misma persona y sobre el mismo tema, siguiéndose, por tanto, las actuaciones correspondientes en esa queja anterior, como es el caso de la **queja 13/1028**, en la que la interesada planteaba problemas de coordinación y demora en la asistencia de rehabilitación de su hijo.

En **materia de Administraciones Tributarias** esta Institución no ha admitido a trámite la **queja 13/2817**, en la que la persona interesada en queja denunciaba el hecho de tener que pagar la plusvalía después de vender su vivienda al banco tras acuerdo con éste. Al observar la documentación aportada se observó que el asunto había sido planteado con antelación ante la Defensoría del Pueblo Estatal.

Con respecto a la materia de **Administraciones Públicas y Ordenación Económica** han sido varias las quejas no admitidas a trámite relacionadas con la actuación de alcaldes en los plenos municipales. Caso, por ejemplo, de **queja 13/2105 y queja 13/4149**.

Por esta razón sólo se ha rechazado la admisión a trámite en temas de **Menores** de un expediente de queja ya que el asunto suscitado –declaración de desamparo de unos menores- venía siendo abordado por la Institución a instancias de otras personas, y como consecuencia de ello iniciado las actuaciones oportunas ante los correspondientes organismos administrativos (**queja 13/4322**).

#### 4. NO IRREGULARIDAD

En materia de **Empleo Público** tratamos la **queja 13/1799** en la que la interesada denunciaba presunta discriminación en los trabajadores del Área de Bienestar Social del Ayuntamiento de Sevilla por eliminación de las rotaciones.

En la **queja 13/2337** la persona interesada nos exponía que sin previo aviso había recibido notificación de extinción de su contrato como animadora sociocultural por parte del Ayuntamiento de San Sebastián de los Ballesteros (Córdoba).

Por el mismo motivo fueron rechazadas la **queja 13/4314** y **queja 13/5209**.

En materia de **Trabajo y Seguridad Social** reseñamos la **queja 13/939** en la que el interesado mostraba su desacuerdo con la medida de suspensión de la prestación de desempleo, cuando el beneficiario olvide sellar su tarjeta de demandante de empleo en las fechas en que debe hacerlo.

En la **queja 13/1772** la interesada, funcionaria interina jubilada por incapacidad permanente, mostraba su desacuerdo con el hecho de que no pueda ser rehabilitada, tras la revisión de su incapacidad (alta médica) y posibilitar nuevo nombramiento como funcionaria interina (por sus derechos adquiridos anterior a su jubilación).

También se rechazaron por idéntico motivo la **queja 13/2172**, la **queja 13/3819**, la **queja 13/4467** y la **queja 13/5696**.

En **Urbanismo, Obras Públicas y Transportes** en la **queja 13/556**, la reclamante nos planteaba el problema que le suponía a su familia la clasificación, como suelo urbano consolidado y calificación como equipamiento genérico, de unos terrenos de su propiedad y planteaba la posibilidad de modificar dicha clasificación urbanística. De lo afirmado por la reclamante no se desprendía ninguna irregularidad por parte municipal, toda vez que lo que pretendía era cambiar la clasificación de suelo urbano consolidado de unos terrenos propiedad de su familia, para que dejaran de pagar tanto IBI. Por ello, la queja no resultó admisible a trámite.

El reclamante de la **queja 13/1418**, afectado, junto con otros familiares, por una expropiación realizada por el Ayuntamiento de Málaga, nos exponía su disconformidad con que dicho Ayuntamiento participara en la Comisión Provincial de Valoraciones ante la que había recurrido el justiprecio fijado y con el hecho de que no se designara como interesados a los herederos de los anteriores propietarios ya fallecidos. No cabía apreciar irregularidad municipal, por cuanto el propio Decreto que regula las Comisiones Provinciales dispone que, en ellas, se integrará, como vocal, entre otros y cuando se trate de expropiaciones locales, a un representante de la Entidad Local interesada designado por la misma. Por lo demás, también le explicábamos que posibles errores en cuanto a los titulares afectados, podrían aclararlos ante la citada Comisión Provincial de Valoraciones para su debida constancia.

En la **queja 13/3700**, el reclamante nos exponía su disconformidad con la restricción de servicios que, por parte del Consorcio de Transportes Metropolitano del Área de Sevilla, se habían efectuado en las líneas que unían Sevilla y Almensilla. Nos manifestaba que los domingos y festivos, el último bus de Sevilla a Almensilla era a las 20,30 horas. Habían quitado el de las 21,15 horas y 22,45 horas. Además habían reducido el servicio estos días al 50%, ya que antes había bus cada hora y ahora cada dos. El reclamante concluía su escrito manifestando que había presentado reclamación al Consorcio de Transportes Metropolitano del Área de Sevilla, pero que no le convenía la respuesta recibida.

Para poder valorar adecuadamente la posible admisión a trámite de la queja se hizo preciso formular ampliación de datos al interesado cuando recibimos su respuesta, no apreciamos una irregularidad en la reducción de servicios que, con objeto de garantizar su plan económico financiero, había efectuado el Consorcio, lo que determinó que la queja no resultara admisible a trámite.

El promotor de la **queja 13/4697** nos manifestaba, en esencia, que como consecuencia de unos fuertes dolores abdominales tuvo que acudir de urgencia a un hospital de Sevilla, teniendo que aparcar en un espacio expresamente reservado a las ambulancias de urgencias, motivo por el cual la Policía Local de Sevilla formuló denuncia contra él y, posteriormente, tras la tramitación del correspondiente expediente administrativo sancionador, le había sido impuesta una sanción de 200 euros. Al respecto, había alegado en el procedimiento sancionador que fue operado de urgencia, y para ello había aportado dos informes médicos del hospital, pero sus alegaciones no habían sido estimadas, de forma que tenía que pagar la multa.

Explicamos al interesado, al no ser admitida la queja que el procedimiento administrativo sancionador en el que se le había impuesto esta sanción se había tramitado conforme a las prescripciones legales y que, no obstante, todavía podía ser interpuesto por su parte un recurso administrativo potestativo de reposición, en el que podía seguir exponiendo los argumentos de defensa en los que basaba que no debía ser sancionado, sin perjuicio de que fuera o no estimado. En cualquier caso, tal y como decía la resolución sancionadora, cuya copia nos envió el interesado, las denuncias efectuadas por los agentes de la autoridad tienen valor probatorio de los hechos denunciados, salvo que se pruebe lo contrario y, al respecto, los responsables de la tramitación de su procedimiento sancionador habían considerado que los documentos que él había aportado no tenían la suficiente fuerza probatoria para desvirtuar los hechos denunciados, motivo por el cual no habían estimado sus alegaciones.

De entre las quejas que en **materia de Cultura** no se han admitido a trámite por esta cusa podemos citar la **queja 13/695**, que versaba sobre la exhibición, en una determinada fundación granadina, de un mapa de Marruecos que incluía el territorio del Sahara.

En materia de deporte destacamos la **queja 13/1107** en la que su promotor señalaba la existencia de una "irregularidad" en una orden de la Consejería de Medio Ambiente que aprobaba el programa de materias y regularizaba la organización de los exámenes y cursos para acreditarse como pescador, ya que no se concretaban "las fuentes" utilizadas en la confección del temario y además no se señalaba un temario específico.

Las cuestiones suscitadas en algunas quejas de **Educación** que no pudieron ser admitidas a trámite, por no apreciar la existencia de irregularidad administrativa, han sido de temática muy variada.

Comenzando por los procesos de escolarización, destacamos aquellas que versan sobre la decisión de la Consejería de Educación de no renovar los conciertos educativos a los centros docentes concertados que seguían optando por el sistema de Educación diferenciada. Sobre este asunto, el Tribunal Supremo, en diversas Sentencias, se ha pronunciado expresamente declarando que a partir de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de Mayo, de Educación, no resulta posible que los centros que imparten la Educación diferenciada puedan tener la condición de concertados sostenidos con fondos públicos, al prohibir expresamente esta norma en el régimen de admisión la discriminación por razón de sexo. Tampoco considera el Tribunal que la imposibilidad de

acceder a los conciertos educativos de los centros que opten por este tipo de enseñanza perturbe el derecho constitucional de los padres a la libre elección de centro y el de los titulares a la creación de centros con ideario o carácter propio (**queja 13/1562**).

Nuevamente el grupo más numeroso engloba a las quejas que expresan la disconformidad de las familias con la cuantía de las bonificaciones para los precios públicos por las enseñanzas en los centros o escuelas de Educación infantil, sobre todo porque la normativa reguladora de estos servicios educativos toma en consideración la situación económica familiar de dos años anteriores a la fecha de la solicitud, dándose la circunstancia de que, por la adversa situación económica actual, la capacidad económica de muchas familias este año es bastante menor que la alcanzada en ejercicios anteriores. (**queja 13/0833, queja 13/1224, queja 13/3929 y queja 13/4178**, entre otras).

Este asunto ha sido objeto de preocupación de esta Institución desde hace años, habiendo puesto de manifiesto ante las Administraciones competentes en reiteradas ocasiones la necesidad de arbitrar un procedimiento que haga posible a las familias poder acreditar en cualquier momento la modificación sustancial de la situación económica y, por tanto, realizar un cálculo de la cuota a pagar más acorde con la situación real. Si bien nuestra insistencia tuvo como reflejo que en la Orden de 3 de Agosto de 2010 se estableciera que el cálculo de las bonificaciones de determinados servicios complementarios se realizara conforme a la renta del periodo impositivo inmediatamente anterior con plazo de presentación vencido a la fecha de la presentación de la solicitud de dichos servicios, es decir, conforme a la declaración de Renta del mismo ejercicio fiscal, por parte de la Administración competente se nos señaló que esta misma decisión no pudo ser adoptada con respecto a las cuotas correspondientes al servicio de atención socioeducativa ofrecida en las escuelas infantiles y en los centros de Educación infantil de convenio por la imposibilidad de modificar el calendario establecido para el proceso de escolarización.

Nuestra petición no ha sido aceptada por la Administración educativa, por lo que lamentablemente en este tipo de situaciones, que se nos antojan especialmente injustas, la denegación de la revisión de las cuotas de bonificación se realiza conforme a la normativa vigente, por lo que estos expedientes no se admiten a trámite al no existir irregularidad administrativa. A pesar de ello, seguimos insistiendo en este problema, dando una información más detallada en la Sección II de esta Memoria.

En otras ocasiones se nos traslada la disconformidad con las calificaciones obtenidas por el alumnos, demandando de la Institución la supervisión en este tipo de actividad. De la documentación que se nos suele aportar en estos casos, comprobamos que los órganos administrativos competentes han aplicado con rigurosidad las normas de procedimiento legalmente establecidas para ello. En cualquier caso, la valoración de los exámenes y prácticas realizados por el alumnado corresponde, única y exclusivamente, al profesor de la asignatura, en caso de reclamaciones posteriores, al Departamento correspondiente y, finalmente, a la Comisión Técnica competente (**queja 13/4983**).

En materia de universidades han sido varias las quejas que durante 2013 no se han admitido a trámite por esta causa, de entre éstas podemos citar la **queja 13/4707** en la que la persona interesada cuestionaba el método de corrección y revisión de exámenes en la Prueba de Acceso a la Universidad, lo cual podía resultar perjudicial para el alumnado ya que unas décimas pueden significar el no poder acceder a los estudios deseados.

En **Medio Ambiente**, destacamos la **queja 13/5163** y la **queja 13/5176** en las que las interesadas nos manifestaban, en esencia, que eran propietarias de unas viviendas en la localidad de Isla Cristina, Huelva, con vistas al Parque Municipal. El motivo de su queja

no era otro que el elevado nivel de contaminación acústica que sufrían en dicha vivienda con motivo de la celebración de eventos en el cercano Recinto Ferial El Carmen, autorizados por el Ayuntamiento. En este sentido, nos trasladaban que durante la celebración de la festividad del mes de Julio y del mercadillo los domingos, resultaba muy difícil descansar. En el mismo sentido, la promotora de la **queja 13/5225** nos exponía que el Ayuntamiento de Sevilla seguía permitiendo la apertura de bares en la parte peatonal de la calle San Jacinto, pese a que se trataba de una zona declarada Zona Acústicamente Saturada (ZAS) al tener numerosos establecimientos. En este sentido, consideraba que esta permisividad municipal únicamente hacía que las molestias que sufrían los vecinos de esta zona, que ya con los establecimientos que había eran importantes, fueran a más, puesto que los bares que se abrían atraían a un gran número de personas.

En materia de **Justicia**, varias quejas fueron inadmitidas por plantearse casos que no presentan en su relato ni en la documentación aportada una actuación irregular. Suelen ser supuestos que aparecen bien respaldados por una suficiente documentación como para poder ofrecer una valoración inmediata en la que, efectivamente, no queda constancia alguna de un comportamiento inadecuado de las administraciones competentes.

En todos los casos, además de explicar la inadmisión de la queja, el Defensor del Pueblo Andaluz realiza una labor didáctica —y no siempre comprendida— de la improcedencia de admitir a trámite la queja, asumiendo un papel difícil pero que, consideramos, aporta objetividad y evita trámites innecesarios o gestiones que despierten falsas expectativas.

Citamos como ejemplo la **queja 13/3378** en la que se protestaba por las medidas acordadas en la ejecución de una sentencia a favor de un Ayuntamiento. Las actuaciones resultaban perfectamente acordes con el fallo y amparadas por la legislación y funciones que ordenaba ejecutar y cumplir con lo juzgado. O el caso de la **queja 13/2843** aludiendo a aparentes retrasos en varios procedimientos que no eran tales dilaciones.

En una serie de quejas, la infundada protesta derivaba de la denegación del beneficio de justicia gratuita. Vistos los antecedentes no podía colegirse una actuación irregular, por más que resultara comprensible el disgusto de las personas afectadas. Esta causa de inadmisión se planteó en la **queja 13/3829**, **queja 13/5836**, **queja 13/655**, **queja 13/6192** y en la **queja 13/4514**.

En otros casos no observamos esa irregularidad en varias quejas que se presentaban contra la aparente actuación inadecuada de Abogados. Es el caso de la **queja 13/3745**, la **queja 13/190** y en la **queja 13/2132**.

Con respecto a las quejas que en materia de **Prisiones** no se han admitido a trámite por no existir irregularidad en la actuación de la administración podemos citar la **queja 13/3787** en la que se solicitaba la intervención de esta Institución para poder acceder a un permiso de salida. Tras analizar la queja se pudo observar que el interno no había cumplido aún el tiempo necesario para poder tener derecho a este permiso.

Dentro de las quejas sobre **Extranjería** que no se han admitido a trámite por esta causa podemos destacar la **queja 13/4386** en la que una persona promotora de la queja, nacional de Cuba, indicaba que tras cumplir condena en España no conseguía regularizar su situación. Se informó que al tener antecedentes penales sólo podría regularizar su situación por la vía excepcionalísima de la Disposición Adicional 1ª, punto 4, indicándole que podría elevar escrito a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

En materia de **Política Interior**, la **queja 12/6686** fue inadmitida por plantearse un caso que no presentaba en su relato ni en la documentación aportada una actuación irregular. Se refería a un sujeto que discrepaba por la denegación de la renovación de permiso de armas debido a la existencia de antecedentes penales que le inhabilitaban para solicitar ese permiso y que le habían sido notificados y motivados correctamente. En el caso de la **queja 13/6444** se consideraba que la Policía Local no había actuado correctamente cuando pretendía redactar una hoja de reclamaciones. No pudimos observar esa aparente desatención ni ello le impidió actuar ejerciendo los derechos como consumidora; y así lo hicimos ver a la interesada.

Respecto al **Área de Vivienda**, en la **queja 13/2473** la interesada solicitaba nuestra intervención ante EPSA, con el propósito de que el parque de viviendas de promoción pública, ubicadas en la calle ..., de las que es titular dicha entidad, y que habían sido adjudicadas hacía cuatro años en régimen de venta, sin que llegaran a formalizarse los contratos por carecer los adjudicatarios de la necesaria financiación bancaria, fueran adjudicadas en régimen de alquiler.

Al respecto se le informó a la interesada que hacía unos meses y tras tener conocimiento esta Defensoría, a través de las noticias de prensa publicadas, de la situación del edificio de promoción pública de la calle Ariza, acordó promover una actuación de oficio, con la finalidad de conocer a fondo la realidad del problema suscitado y plantear soluciones al mismo.

La promotora de la **queja 13/4790** nos trasladaba su necesidad de que le fuera adjudicada una vivienda de alquiler, si bien no se mostraba conforme con la ubicación de las viviendas cuya adjudicación le habían sido propuestas tanto por VIMCORSa como por EPSA al encontrarse ésta ubicada en barrios considerados por la interesada como marginales.

En este sentido, si bien podemos comprender la decisión de la reclamante y su petición de que se le adjudique una vivienda en una zona o barrio de unas características determinadas, lo cierto es que, lamentablemente, son muchas las familias que demandan una vivienda de promoción pública, en régimen de alquiler, al encontrarse que han sido desahuciados de la suya, o que su precaria situación económica les impide hacer frente a un alquiler de renta libre a lo que se une que el parque de viviendas de promoción pública es en estos momentos escaso, no existiendo el número de viviendas necesarias para atender la totalidad de la demanda existente. Por consiguiente, nos encontramos con muchas familias que en estos momentos se encuentran en la calle, sin un techo donde cobijarse, careciendo la administración de vivienda que poder ofrecerle.

Es por ello, por lo que esta Defensoría no está en disposición de dirigirse a la Administración proponiéndole que las adjudicaciones de vivienda se realicen en atención a las preferencias de los solicitantes, sino que nuestra actuación, en estos momentos difíciles, se centra en trabajar para que las Administraciones u organismos con competencia en la materia, garanticen el derecho a la vivienda que asiste a la ciudadanía, evitando o tratando de evitar que muchas familias, y en particular, las personas mayores de edad, o las que tienen a su cargo menores de edad, discapacitados o mayores, se vean en la calle, como lamentablemente ocurre.

El interesado en la **queja 13/897** exponía que había sido notificado de una Resolución de la Delegación Territorial de Fomento, Vivienda, Turismo y Comercio de Granada, por la que se le excluía del programa de rehabilitación autonómica, con fundamento en las razones expuestas en dicha Resolución, y, en concreto, por haber

realizado las obras antes del plazo establecido en la normativa de aplicación. Tras un detenido estudio de cuanto nos expresaba en su escrito, entendimos que del asunto que nos planteaba no se derivaba una actuación administrativa que fuera contraria al ordenamiento jurídico o que no respetase los principios constitucionales que está obligada a observar toda Administración Pública en su actividad.

En la **queja 13/736** el interesado exponía que, en su día, alquiló una vivienda de su propiedad a través de una Agencia de Fomento del Alquiler homologada por la Junta de Andalucía, a fin de obtener la subvención a los propietarios de viviendas libres que se comprometieran a alquilarlas durante cinco años, de 6000 euros siendo así que, después de recabarle para aportar diversa documentación y transcurridos varios años, se le había denegado la subvención solicitada señalando, entre otras razones, que se había concluido la dotación existente para ello y, por ello, solicitaba la intervención del Defensor del Pueblo Andaluz. Tras un detenido estudio de lo expuesto, entendimos que el asunto que nos planteaba no era indicativo de una actuación administrativa de algún organismo público que fuese contraria al ordenamiento jurídico, toda vez que efectivamente la concesión de la subvención solicitada estaba encuadrada en un procedimiento de concesión de subvenciones de concurrencia no competitiva que, una vez agotado el importe presupuestado cuando se completó su expediente, hacía imposible comprometer nuevas asignaciones.

La reclamante de la **queja 13/94** exponía que en su momento fue adjudicataria de una vivienda protegida de EMVISESA en régimen de alquiler, y que recientemente había recibido un burofax de EMVISESA con el que le comunicaban que daban por resuelto el alquiler y le instaban a desalojar la vivienda al haberse comprobado que excedía los límites de ingresos económicos para poder disfrutar de este tipo de viviendas, en concreto excedía 2,5 veces el IPREM.

Contra esta decisión presentó un escrito de alegaciones, que había sido respondido expresamente por EMVISESA manteniendo su decisión, al constituir los límites de recursos económicos una exigencia de carácter legal. Finalmente, la interesada alegaba que estaba afectada por la situación de crisis económica, aunque constase acreditado que percibía una prestación por desempleo, según el certificado que nos adjuntaba, de 1.087 euros mensuales.

Al respecto indicamos a la interesada que entendíamos que del asunto que nos planteaba no se derivaba una actuación administrativa que fuese contraria al ordenamiento jurídico o que no respetase los principios constitucionales que está obligada a observar toda Administración Pública en su actividad puesto que en el burofax que EMVISESA le remitió en primera instancia se lo explicaban motivadamente, así como en una segunda comunicación tras estudiar dicha empresa pública sus alegaciones, es decir, el motivo de que EMVISESA diera por resuelto su contrato de arrendamiento obedecía a una exigencia legal, al exceder sus ingresos económicos el límite de 2,5 veces el IPREM, computado el mismo según establecía el Plan Concertado de Vivienda y Suelo y el Plan estatal de Vivienda.

En **materia de Consumo** han sido varias las quejas que no se han admitido a trámite por esta causa entre las que cabe señalar la **queja 13/1101**, en la que se denunciaba la insuficiencia de los avisos de interrupción del suministro eléctrico mediante carteles, o la **queja 13/3320**, relativa a la tarificación del consumo de agua en función del número de habitantes de la vivienda en casos de segunda residencia.

Dentro de los temas referentes a **Salud**, el interesado en la **queja 13/1497** ponía de manifiesto su disconformidad respecto a la respuesta recibida en vía de reclamación dirigida al Hospital Universitario Virgen Macarena, dónde fue atendido su padre, al parecer motivada por el hecho de que aquel fuera atado y se le suministrara en su opinión doble dosis de somníferos.

La aplicación de medidas de contención mecánica por sí mismas no entraña vulneración de los derechos de los pacientes, pues es pacífica su necesidad ante determinadas situaciones siempre que se lleven a cabo para los supuestos y dentro de los límites legales que habitualmente se recogen en los protocolos elaborados al respecto.

Atendiendo a la documentación aportada, y tras examinar los protocolos aludidos para la adopción de este tipo de medidas en el ámbito hospitalario, parecía que la aplicación de dichas medidas obedeció a la necesidad de garantizar la integridad física del paciente, tras la valoración por parte del facultativo, tratando de evitar un posible riesgo o lesión, teniendo en cuenta en todo momento su historia clínica, y afirmándose incluso que dichas medidas llegaron a ser solicitadas por parte de su esposa .

Comprendemos que este tipo de actuaciones, que se plantean en situaciones límite para garantizar la seguridad del paciente y su entorno, no resulte agradable para el mismo ni para los familiares, pero por su parte el interesado no nos refería ningún dato ni nos trasladaba información que pudiera poner en cuestión la legitimidad de aquellas, por lo que teniendo en cuenta lo expuesto no pudimos admitir su queja a trámite.

En la **queja 13/2089** el interesado nos trasladaba sus sospechas de mala praxis en relación con el diagnóstico de metástasis de la enfermedad oncológica que padecía su esposa, puesto que a su modo de ver se retrasó el mismo, con pruebas muy espaciadas, ocasionándose su fallecimiento.

Nos preguntaba sobre la manera de presentar denuncia por mala praxis, y a este respecto se le indicó que las actuaciones sanitarias que se estimasen negligentes podían ser llevadas ante los tribunales del orden jurisdiccional penal, si se consideraba que los profesionales intervinientes en el proceso asistencial habían cometido delito o falta.

También era posible demandar la responsabilidad patrimonial de la Administración Sanitaria, si se estimaba que la actuación asistencial no se había desarrollado conforme a la *lex artis*, y que como resultado de dicho desajuste se había producido un daño que resultara directamente imputable a aquel. En este caso se podía iniciar un expediente de responsabilidad patrimonial ante la Dirección Gerencia del SAS, el cual culminaría con una resolución que podía recurrirse en el ámbito contencioso-administrativo.

Ahora bien para el ejercicio de esta última opción el interesado disponía de un año a contar desde el fallecimiento de su esposa, por lo que entendíamos que una vez transcurrido el mismo, si no había formulado reclamaciones que pudieran interrumpir la prescripción, debíamos entender que no le asistía esta posibilidad.

El interesado en la **queja 13/3356** nos refería que su hermana se encontraba ingresada en el Hospital San Juan de Dios, tras ser derivada al mismo desde el Virgen del Rocío, y en estado de coma. Nos comunicaba que en la actualidad estaba siendo presionado por los facultativos para que se la llevase a una residencia de carácter privada, careciendo por su parte de medios económicos para hacer frente al coste de la misma.



Pues bien a este respecto se le indicó que la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud en el ámbito de la atención especializada en régimen de internamiento, comprendía la asistencia médica, quirúrgica, o la realización de procedimientos o tratamientos diagnósticos a pacientes que requerían cuidados continuados que precisaban su internamiento.

Una vez que el carácter agudo del proceso patológico cesaba, habitualmente se producía el alta, sobre todo cuando no cabía seguir proporcionando asistencia o tratamientos porque estas posibilidades terapéuticas se habían agotado, lo cual no quería decir que el paciente no siguiese precisando determinados cuidados.

En estos casos tras el alta hospitalaria podía producirse el traslado del paciente al domicilio, el cual debía ir acompañado de todo tipo de medidas para favorecer el cuidado en el mismo (atención por el médico de cabecera, dotación de material para movilización y cuidados, apoyos técnicos, etc.), o bien era posible que el mismo se realizase a un centro residencial adecuado.

Desgraciadamente la aspiración largamente sentida de contar en el ámbito público con un espacio sociosanitario que pudiera atender situaciones como la que actualmente afectaba a la hermana del interesado, no se ha materializado.

Por ello le sugerimos que contactara con los trabajadores sociales del hospital, los cuales podrían asesorarle sobre las alternativas de centros y las ayudas con las que pudiera contar para que su hermana pudiera acceder a plaza en alguno de ellos.

La promotora de la **queja 13/2591** nos trasladaba la problemática que le afectaba al objeto de tener descendencia, y por tanto la necesidad de someterse con dicha finalidad, a un tratamiento de reproducción asistida, mostrándose disconforme con el plazo que le anunciaban para el mismo, que podía superar los dos años.

A este respecto consideraba que deberían establecerse criterios de prioridad para el acceso a dicho tratamiento, y demandaba que se tuviera en cuenta en este orden de cosas, el proceso de la enfermedad de su marido.

Sobre este particular le indicamos a la interesada que en esta Institución ya habíamos analizado muchos casos en los que, de manera similar a lo que ahora se nos planteaba, los aspirantes a recibir un tratamiento de esta naturaleza habían tratado de hacer valer sus circunstancias específicas para alterar el orden de prelación en el acceso al mismo, marcado exclusivamente por el momento de inscripción en el registro de lista de espera.

El interesado de la **queja 13/6054** mostraba su extrañeza por el desembolso que algunos de sus familiares debían hacer para la adquisición de sus medicamentos.

A este respecto le indicamos al interesado que las previsiones de aportación en la prestación farmacéutica del Sistema Sanitario Público son distintas para los desempleados de larga duración, y los enfermos crónicos.

Por lo que hacía a la solicitud de reconocimiento del grado de discapacidad, que al parecer había visto denegada, se le indicó al reclamante que la valoración se realiza con arreglo a las pautas establecidas en un baremo, y que lo que se tiene en cuenta no es la enfermedad en sí misma, sino la incidencia que tiene en la capacidad de petitionerio para realizar las actividades de la vida diaria.

También se le indicó que en el texto de la resolución se establece el período tras el cual se puede volver a solicitar, cabiendo dicha posibilidad cuando se acredite un empeoramiento sustancial del estado de salud del afectado.

La interesada en la **queja 13/5324** denunciaba una situación de acoso por parte de la inspección médica, en el marco de un proceso patológico que había padecido en el curso de este año.

Le comunicamos a la interesada que en esta Institución no teníamos medios para poder valorar la corrección de las actuaciones de la inspección, puesto que el control de la situación de incapacidad temporal que los inspectores ejercían, conllevaba la emisión de dictámenes técnicos en relación con la incidencia de su patología en la capacidad para llevar a cabo su trabajo, que no podíamos valorar.

En estos casos nos limitamos a sugerir la impugnación de las altas cuando se consideren indebidamente emitidas, primero mediante la correspondiente reclamación en la vía administrativa, y después si se considera oportuno, en sede judicial.

De entre las quejas que no se han admitido a trámite en materia de **Dependencia y Servicios Sociales**, por no existir irregularidad en la actuación de la administración, podemos citar aquellas en las que las personas afectadas mostraban su desacuerdo con la revisión del porcentaje de discapacidad reconocido como es el caso de la **queja 13/2531, queja 13/3142 y queja 13/3526**.

Asimismo, plantean una problemática interesante, las quejas de quienes nos exponen la existencia de una equiparación entre la incapacidad permanente de ámbito laboral, en los grados de total, absoluta o gran invalidez y la discapacidad mínima del 33%, por aplicación de lo establecido en el Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de Noviembre (artículo 4.2), y que con anterioridad recogía la derogada Ley 51/2003, de 2 de Diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad y su norma de complemento, el Real Decreto 1414/2006, de 1 de Diciembre.

Dicha norma dispone que tendrán la consideración de personas con discapacidad aquellas a quienes se les haya reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33%, considerando, además, a los efectos previstos en la ley, que presentan dicho grado de discapacidad, los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez.

Sobre esta premisa, diversos comparecientes declarados en situación de incapacidad permanente, -**queja 13/3902, queja 13/4222, queja 13/5792, queja 13/6783, queja 13/4487 y queja 13/6281**, entre otras-, reclamaban que la administración autonómica les reconociese de forma automática, una discapacidad del 33%, otorgándoles el correspondiente certificado y tarjeta acreditativa. No obstante lo cual, hasta la fecha, hemos entendido que dicha petición no se ajusta a Derecho, al tratarse de una consideración que solo puede operar a los efectos previstos en el Real Decreto Legislativo 1/2013, así como en los que expresamente contemplan otras normas, como es el caso del cupo de reserva en las ofertas de empleo público, de la Ley 7/2007, de 12 de Abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (artículo 59.1).

En otro orden de cosas, también ha sido frecuente la recepción de quejas, como la **queja 13/1317**, de personas que nos exponían encontrarse inmersas en un procedimiento

de reintegro de cantidades indebidamente percibidas, derivadas de la revisión anual de la pensión no contributiva.

Estos reintegros suelen tener lugar cuando, valorada la declaración anual preceptiva que ha de presentar el beneficiario de la pensión, se constata haber sobrevenido algún cambio que justifica, bien la extinción de la prestación, bien su minoración (básicamente por modificación del número de miembros de la unidad familiar o económica de convivencia, o por el incremento de los ingresos del grupo).

Estas quejas, como es inevitable, no han podido ser admitidas por no existir ninguna irregularidad administrativa, aunque hemos insistido en la necesidad de que la Administración revise la declaración anual de los interesados (a presentar en el mes de marzo de cada año) en el más breve plazo posible, con objeto de que, de resultar procedente acordar el reintegro, las sumas indebidamente percibidas alcancen el menor número posible de mensualidades. También hemos orientado a los afectados sobre la posibilidad de solicitar el fraccionamiento de pago de la deuda a la Tesorería General de la Seguridad Social.

De entre las quejas que se han tramitado en 2013 en **materia de Administraciones Tributarias** que no se han admitido a trámite al no haber de indicios de irregularidad en el comportamiento de la Administración podemos destacar aquellas en las que las personas interesadas en la queja manifestaban su desacuerdo con la comprobación de valores realizada por la Administración ante la venta de inmuebles de su propiedad, como pueden ser la **queja 13/373**, **queja 13/811**, **queja 13/1248** y **queja 13/1303**.

En materia de **Administraciones Públicas y Ordenación Económica**, dentro de las quejas que no se han admitido a trámite por esta causa se pueden citar la **queja 13/4058**, **queja 13/1922** y **queja 13/3224** relacionadas con denegación de licencias o sanciones impuestas por distintos ayuntamientos en materia de venta ambulante.

También destacamos la **queja 13/2845** en la que la persona promotora estaba disconforme con la multa impuesta en un procedimiento sancionador en materia de juego y apuestas.

En **temas de Políticas de Igualdad**, una mujer rural disconforme con el subsidio agrario era la promotora de la **queja 13/502** en la que decía hablar en nombre de todas las mujeres andaluzas, que se habían dedicado siempre a trabajar en el sector agrario, y que actualmente se encontraban en esta situación: no podían cobrar el subsidio agrario al no llegar al mínimo de peonadas exigidas, ya que actualmente en el campo, se utiliza maquinaria especializada y las mujeres se encontraban afectadas por su constitución física. La opinión general es, decía, que no somos buenas para acarrear fardos, y se contrata mayoritariamente a hombres. Se dirigía a la Institución pidiendo ayuda para seguir luchando por los derechos de la mujer y vivir en una sociedad de igualdad para hombres y mujeres.

Tras un detenido estudio de cuanto nos expresaba en su escrito, entendimos que del asunto que nos plantea no se derivaba una actuación administrativa que fuese contraria al ordenamiento jurídico o que no respetase los principios constitucionales que está obligada a observar toda Administración Pública en su actividad.

No obstante y en relación al problema que nos trasladaba, se le informó de que recientemente había aparecido en los medios de comunicación una noticia relacionada con la inminente modificación normativa en cuando a la reducción del número de peonadas necesarias para poder percibir el subsidio agrario, de 35 a 20, para las personas

trabajadoras agrícolas eventuales de Andalucía y Extremadura, siendo en la Oficina del Servicio Público de Empleo Estatal en el que la interesada estuviese inscrita, dónde podrían darle toda la información necesaria a este respecto.

También se le indicó que las reflexiones que nos trasladaba, las considerábamos de mucho interés para el trabajo futuro de esta Oficina, por cuanto que aún queda mucho por hacer por la igualdad real y efectiva de la mujer en el mundo rural, en los términos que prevén tanto la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de Marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, artículo 30 dedicado al desarrollo rural, Ley 12/2007, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, artículo 52, destinado a las mujeres del medio rural.

Como ya ocurrió en el ejercicio anterior, en el **Área de Menores**, se han recibido reclamaciones que guardan relación con la promoción de la tauromaquia entre las personas menores de edad, al considerar los denunciante que esta actividad podría estar vulnerando la legislación. Concretamente, la cuestión deriva de los acuerdos suscritos por algunos Ayuntamientos con una escuela taurina para desarrollar una actividad extraescolar relacionada con la tauromaquia.

En estos casos, explicamos a los reclamantes nuestra posición en el asunto, recordando que han sido diversas las instancias que han estudiado las posibles repercusiones psicológicas de las corridas de toros en menores de edad, sin que se puedan deducir pronunciamientos contrarios a los derechos reconocidos internacionalmente a los menores de edad.

A mayor abundamiento, la normativa vigente que regula los espectáculos taurinos, constituida fundamentalmente por el Real Decreto 145/1996, no impone restricción alguna a la presencia de menores en tales espectáculos. Es un hecho incuestionable que en los últimos años ha existido un debate social entre partidarios y detractores de este tipo de espectáculos, debate éste en el cual también surgió la cuestión de la idoneidad de la presencia de menores en estas actividades. Sin embargo, lo cierto es que la presencia en espectáculos taurinos no les está impedida y las restricciones existen únicamente en los supuestos en los que los menores pudieran intervenir más o menos directamente en tales espectáculos.

A este respecto, hay que decir que la Ley que regula el funcionamiento de las escuelas taurinas pone especial énfasis en que las enseñanzas taurinas no puedan ir en detrimento de los estudios primarios y secundarios que, por su edad, los alumnos deban cursar, requiriéndose en todo caso la autorización expresa de los padres de los alumnos no emancipados. De este modo, solo sería posible nuestra intervención cuando exista una posible alteración de las actividades lectivas del centro, con incidencia negativa en la formación del alumnado (**queja 13/2921**).

Tampoco se admitió a trámite una reclamación sobre las imágenes que aparecían en la página web de una asociación de lucha contra el cáncer infantil. Tras el visionado de dichas imágenes no pudimos concluir que estas atentaran contra los derechos de personas menores de edad. Habida cuenta la finalidad altruista, de alto valor social, que parece presidir las actuaciones de dicha asociación, no admitimos a trámite la queja, si bien recomendamos al reclamante que contactara con aquella para comunicar su disconformidad con la publicidad de sus actuaciones utilizando imágenes de menores afectados por la enfermedad.

Hemos de suponer que la citada asociación sería sensible a las sugerencias relacionadas con su actividad y que actuará en consecuencia a cualquier petición razonable

que se le efectúe. En cualquier caso, la Ley 34/1988, de 11 de Noviembre de 1988, General de Publicidad, en su artículo 3 considera, ilícita la publicidad que atente contra la dignidad de la persona o vulnere los valores y derechos reconocidos en la Constitución. El artículo 25 de esta Ley establece que cualquier persona natural o jurídica que resulte afectada y, en general, quienes tengan un derecho subjetivo o un interés legítimo, podrán solicitar del anunciante la cesación o, en su caso, la rectificación de la publicidad ilícita (**queja 13/1155**).

##### 5. JURÍDICO-PRIVADA.

En el **Área de Función Pública, Trabajo y Seguridad Social**, la interesada de **queja 13/1893** se mostraba disconforme con el despido laboral del que había sido objeto por parte de una empresa de limpieza.

La persona interesada en la **queja 13/2177** nos planteaba una serie de dudas sobre el impago de nóminas por parte de una ONG.

También señalamos **queja 13/2198** en la que un trabajador fue despedido por su empresa (privada) al haber intentado ejercer su derecho a participar en las elecciones sindicales como representante de los trabajadores de un Sindicato.

El **Área de Educación**, en el transcurso del 2013, sólo ha rechazado dos quejas que planteaban cuestiones en las que no ha tenido intervención la Administración educativa.

En el primer caso se nos daba traslado de una cuestión de conflictos personales entre dos personas miembros de una misma Asociación de Madres y Padres (**queja 13/0584**) y en el segundo se suscitaba un problemas del cobro de unas actividades extraescolares en un centro de titularidad privada que no era sostenidos con fondos públicos (**queja 13/4570**).

En materia de **Justicia**, varias quejas fueron inadmitidas por plantearse casos que expresaban un conflicto de índole jurídico-privado, en los que el Defensor del Pueblo Andaluz no puede intervenir. Tal es el caso de la **queja 13/2155** sobre la reclamación que pretendía interponer ante familiares en relación con el fallecimiento de su esposo sucedido hace más de veinte años. O en la **queja 13/893** reclamado contra su esposa y su actitud a la hora de cumplir el régimen de visitas con los hijos; o la **queja 13/5256** y **queja 13/2107** sobre aspectos y litigios entre familiares por conflictos hereditarios.

Respecto a las quejas que afectan a la **Vivienda**, en la **queja 13/2750** el interesado denunciaba la modificación de las condiciones inicialmente pactadas en el contrato de reserva de la vivienda de precio tasado, que finalmente adquirió, en el sentido de que, la promotora le condicionó la formalización de la compra de dicha vivienda, a la adquisición de dos plazas de garaje, cuando en un principio se pactó una sola plaza. Además, que tras haberse visto obligado a adquirir las dos plazas de garaje, se encontró que las deficiencias constructivas que existían en el garaje lo convertían en intransitable.

Tras examinar con detenimiento el problema que le afectaba, informamos al interesado que, de acuerdo con lo establecido en el art. 17.1 de la Ley 38/1999, de 5 de Noviembre, de Ordenación de la Edificación, los defectos o vicios en la construcción que afectaban al garaje, debería reclamarlos a la promotora, por vía amistosa o en su caso, por vía judicial.

El reclamante de la **queja 13/3694** mostraba su disconformidad con el hecho de que la promotora ... S.L. le comunicase la devolución de la cantidad que abonó en concepto de reserva de vivienda, al no poder construirse la promoción en la que la misma estaba incluida. Puesto que el asunto planteaba un conflicto que afectaba formalmente a particulares, sin que existiera un organismo público que interviniese como causante del problema que planteaba, esta Institución no podía actuar como supervisora de actividad administrativa alguna de los organismos públicos en sus relaciones con los ciudadanos.

Se le indicó al interesado que debería poner especial atención en el clausulado segundo del documento de reserva provisional, en el que aceptaba la rescisión unilateral de la reserva con la devolución de la cantidad entregada, sin derecho a indemnización alguna para ninguna de las partes, bastando con el simple requerimiento formal mediante burofax o correo electrónico, como al parecer se había hecho.

También se le sugirió la posibilidad de solicitar los servicios de un/a letrado/a en ejercicio a fin de que le pudiera asesorar convenientemente sobre los derechos que le asistían, así como la oportunidad de promover, si resultara posible, la correspondiente acción o acciones judiciales contra la promotora.

En el mensaje electrónico que dio lugar a la **queja 13/88**, la interesada exponía que en el año 2003 abonó 60.000 euros a una promotora privada por la adquisición de dos viviendas que no le habían sido entregadas, sin que tampoco le hubiesen devuelto las cantidades anticipadas, y por ello se preguntaba qué habría pasado con esa empresa.

En nuestra comunicación le explicamos que nos encontrábamos ante una situación que afectaba únicamente a particulares, sin que existiera un organismo público que hubiese intervenido como causante del problema que se planteaba, por lo que esta Institución al ser competente para supervisar la actividad administrativa de los organismos públicos en sus relaciones con la ciudadanía y no relaciones jurídico privadas, toda vez que se trataba de un conflicto entre la interesada, como parte compradora, y la empresa, como promotora vendedora, derivado de un incumplimiento contractual, no podía intervenir en este asunto.

En cualquier caso, le indicamos que la discrepancia en la interpretación y cumplimiento de los contratos, debía ser planteada ante los tribunales competentes del orden civil. Para ello, podía ponerse en contacto con un letrado de su libre elección, que le informaría de las vías existentes para la defensa de sus intereses. Asimismo, podía solicitar del Colegio de Abogados correspondiente a su localidad la designación de un letrado de oficio si concurrían los requisitos legales para ello y la obtención del beneficio de justicia gratuita si careciera de medios económicos y cumpliera los requisitos legalmente exigidos para ello.

Finalmente, aunque desconocíamos cuál era la denominación social exacta de la mercantil con la que la reclamante tenía el problema que nos planteaba, se le informó, por si fuera de su interés, que en un Boletín Oficial del Estado fue publicado un anuncio del Juzgado de lo Mercantil nº 2 de Málaga, según el cual se había declarado en concurso voluntario al deudor "...", con CIF .... En cualquier caso, le recomendábamos que consultara con un abogado para comparecer en el concurso de acreedores, si aún no lo hubiera hecho y estuviera en plazo para ello.

La promotora de la **queja 13/93** comentaba que se encontraba inscrita en la lista de espera del programa de vivienda asequible de Caixa Bank y que recientemente le habían llamado para ofrecerle una vivienda con alquiler subvencionado a través de la obra social de

esta entidad financiera, que tiene como objeto general prestar ayuda a aquellas personas que, por su situación coyuntural, disponen de medios económicos limitados para acceder a una vivienda. Asimismo, nos decía que había solicitado el contrato de alquiler para poder leerlo con detenimiento antes de firmarlo, y que tras su lectura consideraba que incorporaba condiciones que, a su juicio, eran abusivas, ya que por ejemplo ella tendría que afrontar los gastos de timbre del contrato, de alta de los contratos de suministro, reparaciones que pudieran surgir en la vivienda, además de tener que pagar un alquiler mayor cuando tuviera trabajo, pues actualmente estaba desempleada. Por ello se preguntaba dónde estaba el carácter solidario de este programa de viviendas asequibles. Finalmente, nos decía que no sabía a quién recurrir, por lo que nos solicitaba que le remitiéramos a alguna asociación.

Analizado su escrito de queja, informamos a la interesada de que el programa de vivienda asequible de la obra social La Caixa, de la entidad financiera Caixa Bank, era un programa de naturaleza privada que tenía como objeto favorecer el acceso a una vivienda a aquellas familias de recursos limitados para ejercer el derecho a una vivienda. Como podía comprobar con la lectura del propio contrato, este programa de alquiler de viviendas asequibles era gestionado por la entidad privada "...", adscrita a la obra social de Caixa Bank, y se llevaba a cabo sobre viviendas que pertenecían a varias empresas. Es decir, que el programa de vivienda asequible era un programa de carácter privado que, en este caso concreto, parecía gestionado en exclusiva por la obra social de Caixa Bank, sin que tuviera participación o intervención ninguna Administración Pública que pudiéramos supervisar.

Desde esta perspectiva, la valoración que la interesada hacía del contrato de alquiler que le ofrecía la obra solidaria de Caixa Bank, era una cuestión de carácter personal y privado en la que esta Institución no podía entrar, pues afectaba únicamente a particulares, sin que existiera un organismo público que interviniese como parte arrendadora o propietaria en el contrato de alquiler que le ofrecían.

Por último, le indicamos a la misma que al tratarse de un contrato privado de alquiler, que recaía sobre una vivienda de carácter libre, su firma únicamente se producía por la voluntad de las partes. En este sentido, la decisión de firmar o no este contrato de alquiler era una cuestión personal que debía ser adoptada por ella misma. Asimismo, la inclusión de cláusulas en el contrato era una cuestión de naturaleza negociada que pertenecía igualmente a la voluntad de las partes y que quedaba a su libre disposición o no admitirlas con la firma del documento o con su rechazo. Todo ello, sin perjuicio de las proposiciones o cláusulas contractuales alternativas que la interesada decidiera proponer a Caixa Bank.

De entre las quejas que en **materia de Consumo** no se han podido tramitar en 2013 por tratarse de problemas entre particulares podemos destacar aquellas en las que se planteaban problemas con la falta de cobertura de las distintas compañías de seguros, como la **queja 13/4520**, **queja 13/4845**, **queja 13/5008** y **queja 13/6700**.

También han sido varias las quejas en las que se denunciaba el acoso que las personas afectadas estaban sufriendo por parte de las distintas entidades financieras o empresas de gestión de cobros para hacer frente a las deudas pendientes, como es el caso de la **queja 12/7013**, **queja 12/7123**, **queja 13/572**, **queja 13/743** y **queja 13/2048**.

En **materia de Protección de Datos** destacamos la **queja 13/933** donde el interesado trasladaba su disconformidad con el uso descontrolado de información que, a su juicio, realizan distintas redes sociales.

Dado el carácter jurídico privado del asunto no pudimos admitirlo a trámite. No obstante, se informó al interesado acerca de los organismos y entidades a las que podía dirigirse para trasladarle los hechos descritos.

Asimismo, en esta misma materia de Protección de Datos procede señalar la **queja 13/5042**, en la que la persona afectada solicitaba la cancelación de sus datos de carácter personal que aparecían en distintos sitios web gestionados por compañías privadas.

Puestos en contacto con la persona promotora de la queja, le informamos que el Defensor del Pueblo Andaluz podía intervenir en la cuestión, en el supuesto en que el tratamiento presuntamente ilícito de sus datos se estuviera llevando a cabo por parte de alguna Administración Pública de Andalucía.

No obstante, dado que de la información aportada se extraía que los titulares de los sitios web en cuestión eran entidades privadas, le sugerimos que se dirigiese a la Agencia Española de Protección de Datos.

Además, le aportamos un enlace a la Guía elaborada por la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz en relación con el Derecho a la Protección de Datos de Carácter Personal, en la que se analiza de una manera didáctica el contenido y el alcance de este derecho fundamental, así como las vías para asegurar su cumplimiento.

En el **Área de Salud**, la interesada en la **queja 13/2882** nos trasladaba las dudas planteadas en torno a una actuación realizada a su hija en una clínica dentista. En este sentido refería que le habían realizado la extracción de dos piezas que se suponían temporales, sin que a pesar de haber transcurrido más de un mes, le hubieran siquiera asomado las definitivas.

A este respecto le indicamos a la interesada que la actuación del Defensor del Pueblo Andaluz se ciñe a la defensa de los derechos de la ciudadanía cuando resultan vulnerados por actuaciones de la Administración Autonómica Andaluza y que el caso que la interesada sometía a nuestra consideración, sin embargo, había tenido lugar en un centro sanitario privado, el cual escapaba de nuestras posibilidades de supervisión.

Por las mismas razones fue rechazada la queja 13/208.

La interesada de la **queja 13/1621** tenía un problema con una aseguradora privada pues tras haber firmado un contrato con la misma, se discutía la existencia de período de carencia, pues mientras ella lo entendía eliminado por su anterior condición de beneficiaria Muface, la entidad aseguradora le había requerido el pago de la asistencia que le fue proporcionada antes de que se completara el mismo.

Solicitaba la intervención de esta Institución, pero de sus manifestaciones se deducía que nos encontrábamos ante un conflicto que afectaba únicamente a particulares, sin que existiera un organismo público que interviniera como causante del problema que planteaba.

Le sugerimos a la interesada que formulase reclamación ante la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, para que se tramitase el procedimiento previsto en estos casos, que versaba sobre materias relacionadas con contratos de seguro y planes de pensiones que derivasen de la actuación de entidades aseguradoras, gestoras de fondos de pensiones y mediadores de seguros.



De las quejas que no se han admitido a trámite por esta causa en **materia de Administraciones Públicas y Ordenación Económica** destacamos las que tienen que ver con reclamaciones planteadas ante empresas privadas prestadoras de suministros. Es el caso de la **queja 13/2097 y queja 13/1258**.

El grupo más numeroso de quejas que no han podido admitirse a trámite en temas de **Menores** se refiere a cuestiones que afectan al derecho de familia, y no ha sido posible nuestra intervención por cuanto en las mismas no existe intervención alguna de las Administraciones públicas.

Muy variada ha sido la casuística de estos casos, si bien, como viene aconteciendo en años anteriores, los dos asuntos más numerosos tienen que ver con el incumplimiento por parte del otro cónyuge del régimen de visitas respecto de los hijos e hijas o de las obligaciones del pago de la pensión de alimentos (**queja 13/1678, queja 13/1839, queja 13/2159, queja 13/2662, queja 13/3717, y queja 13/4822**, entre otras), y también con los conflictos familiares que se generan tras la ruptura de la pareja, los cuales repercuten negativamente en el bienestar de los hijos (**queja 13929, queja 13930, queja 13/1236, queja 13/2633, queja 13/2728, y queja 13/3232**, entre otras).

En el supuesto de impago de la pensión de alimentos, informamos a las personas reclamantes que tienen la opción de interponer una demanda ante el mismo Juzgado que estableció dicha pensión para que ésta se haga efectiva. El Juzgado habrá de dar curso a su demanda y en caso de no proceder el demandado al abono voluntario, podrá el Juez ordenar el embargo de los saldos de cuentas y salarios hasta cubrir la deuda, incluso con imposición de los gastos ocasionados por el juicio. También señalamos que dispone de la posibilidad de denunciar el incumplimiento de la obligación de pago por la vía penal. Esta denuncia podrá interponerse en el caso de impago durante dos meses consecutivos, o en caso de tres impagos no consecutivos.

No obstante, antes de dicha solución judicial, sugerimos a los reclamantes que procuren un acercamiento de posturas entre las partes en bien de los menores. En el supuesto de que tuvieran dificultades para alcanzar dicho acuerdo, informamos que podrían solicitar los servicios de mediación familiar de la Junta de Andalucía, ello con la finalidad de que las partes en litigio pudieran someterse de forma voluntaria a la mediación de los profesionales existentes en dicho servicio y alcanzar acuerdos de convivencia en beneficio mutuo y teniendo presente el interés superior de los menores (**queja 13/286**).

Por su peculiaridad, dentro de este apartado destacamos la **queja 13/2369**, relativa a la denuncia sobre la cartelería existente en una tienda de videojuegos que exhibe productos cuyo contenido consideraba el reclamante inapropiado para su visionado por niños de corta edad.

En relación con lo señalado, esta Institución ha venido mostrando en reiteradas ocasiones su preocupación por la frecuencia con que en los medios de comunicación y en diferentes soportes publicitarios se emiten mensajes e imágenes de contenido banal, poco edificantes para el desarrollo integral de las personas. Sin embargo, tal hecho no puede dejar de lado el necesario respeto a derechos y libertades reconocidos por la Constitución, tal como el derecho a libertad de expresión y de producción artística, científica o literaria reconocido en el artículo 20 de la Constitución. Este derecho conlleva la inviabilidad de la censura previa de tales publicaciones, amén de una interpretación restrictiva de toda limitación.

Ahora bien, ello no implica que el derecho a la libertad de expresión no haya de ser matizado en función del concurso con otros derechos también dignos de protección, tales como el derecho al honor, a la propia imagen y a la intimidad personal y familiar. También ha de modularse en relación a la especial protección que merece el interés de las personas menores de edad, como ha señalado el Tribunal Constitucional (Sentencia 62/1982, de 15 de Octubre).

Lo anterior lleva a la conclusión de que la admisión de la moral pública como límite ha de rodearse de las garantías necesarias para evitar que bajo un concepto ético, juridificado en cuanto es necesario un *mínimum ético* para la vida social, se produzca una limitación injustificada de derechos fundamentales y libertades públicas, que tienen un valor central en el sistema jurídico (artículo 10 de la Constitución).

Finalmente citamos otro expediente de queja que no puede ser admitido a trámite por tratarse de una cuestión jurídico-privada. Se trataba de una reclamación por el uso no consentido de la imagen de una menor por parte de unos fotógrafos. Alegaba el padre que dichos profesionales incumplieron el acuerdo al que llegaron con ellos para el uso limitado de la imagen de la niña, sin que atendieran sus peticiones de entrega de las fotografías, vulnerando con ello el derecho a disponer de su imagen personal.

Sobre este asunto, recordamos al reclamante que el artículo 18.1 de la Constitución, reconoce a las personas los derechos al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen. La protección que otorga el ordenamiento jurídico a estos derechos se contempla fundamentalmente en la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de Mayo, de Protección Civil del Derecho al Honor, a la Intimidad Personal y Familiar y a la Propia Imagen. Es así que cada persona es dueña de su imagen, pudiendo disponer libremente sobre ella y consentir o rechazar su uso por parte de terceras personas. Aquí, no obstante, habrá que estar a la costumbre social y a la propia conducta de la persona afectada para determinar en el caso concreto si el uso de la imagen por terceros representa o no una lesión.

Por tanto, en este caso, nos encontramos ante un conflicto de derecho privado, en el cual se produce una controversia entre las personas que han hecho uso de la imagen de la menor y quien ejerce su patria potestad. Y en este punto, matizamos que las funciones encomendadas a esta Institución vienen referidas a la supervisión de la actuación de la Administración en sus relaciones con la ciudadanía, sin que en el presente caso se someta a nuestra consideración una concreta actuación administrativa sino la actividad profesional de unos fotógrafos, de carácter privado.

En cualquier caso, recordamos que los titulares de la patria potestad (padre y madre) disponen de la opción de ejercer las acciones legales previstas en la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de Mayo, sobre protección del derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen. Y con referencia expresa a la imagen y demás datos personales, informamos al interesado que también dispone de la opción de denunciar los hechos y ejercer los derechos de cancelación y rectificación ante la Agencia Española de Protección de Datos, con la exigencia, en su caso, de las correspondientes responsabilidades. (**queja 13/4776**).

## 6. SIN COMPETENCIA.

En materia de **Empleo Público** reseñamos la **queja 13/2984**, en la que la persona interesada denunciaba dilaciones judiciales en la resolución de expediente del

Tribunal Superior de Justicia de Andalucía sobre demanda al Servicio Andaluz de Salud por no haberle valorado el puesto de superior categoría (ATS durante 22 años).

En materia de **Trabajo y Seguridad Social** señalamos la **queja 13/24** en la que el interesado nos exponía que había formulado diversas denuncias ante la Inspección de Trabajo y Seguridad Social como consecuencia de lo que consideraba irregularidades en la contratación de personal por una Comunidad de Propietarios en una Urbanización de Punta Umbría.

En la **queja 13/1798** el promotor indicaba que a pesar de su estado de salud, el Tribunal Médico le declaró apto para el desempeño de las labores y tareas propias de su profesión como mecánico, que venía realizando desde hace tiempo.

Exponía que esta incorrecta valoración -en su opinión- de sus informes médicos, le había llevado a encontrarse sin poder trabajar y tener que descansar o darse de baja dos días por semana, lo que no parecía que pudiera ser aceptado por ninguna empresa en el sector.

En la **queja 13/2898** la interesada manifestaba que pese a las limitaciones de su estado de salud, la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social ejecutó sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, por la que se dio de baja la prestación de Incapacidad Permanente Total que venía percibiendo.

El promotor de la **queja 13/4635** exponía su disconformidad con embargo de Seguridad Social por una deuda contraída.

De entre las quejas que en **materia de Deporte** no se han admitido a trámite en 2013 por esta causa podemos destacar la **queja 13/5877** en la que el interesado exponía la discriminación de los deportistas paralímpicos con discapacidad intelectual ante los deportista con otros tipos de discapacidad.

Sin perjuicio de compartir su reivindicación de instar a las autoridades e instituciones competentes, la eliminación de las discriminaciones que pudieran existir en el ámbito deportivo, el hecho de que las decisiones al respecto hallan de ser tomadas a nivel internacional y, en todo caso solicitadas o apoyadas a nivel nacional, provoca nuestra falta de competencia al respecto, no pudiendo intervenir en el sentido que nos solicitaba el interesado.

Son muy escasas las quejas presentadas en el año 2013, en materia educativa, que no hayan podido ser tramitadas por carecer esta Institución de competencias. De ellas destacamos la situación de un menor que, según nos indicaba el reclamante, estaba sufriendo acoso escolar tanto por parte de su profesora como de otros compañeros, dándose las circunstancias de que el centro docente donde se están produciendo los hechos se encuentra en Xalapa (Veracruz-México). (**queja 13/1320**).

En el Área de **Justicia**, varias quejas fueron inadmitidas por plantearse un caso que escapa de las competencias del Defensor del Pueblo Andaluz en este ejercicio de 2013. Fundamentalmente se refieren a quejas que afectan de lleno a la función jurisdiccional encomendada a juzgados y órganos judiciales. Una función investida de independencia para juzgar y hacer cumplir lo juzgado que no permite un ejercicio de supervisión que interfiera en la función reservada por la Constitución al Poder Judicial.

En todos los casos, además de explicar la inadmisión de la queja, asesoramos sobre las vías para hacer valer sus pretensiones; normalmente acudiendo ante algún profesional de la abogacía para que asesore y aconseje las acciones más adecuadas para atender sus intereses. Le informamos sobre los beneficios de acceder a la justicia gratuita, la ubicación de los Colegios Profesionales más próximos o cualquier otro extremo que ayude a estas personas en sus pretensiones.

Ejemplos de esta causa legal de inadmisión lo aporta la **queja 13/4013**, en la que se discrepaba por la sentencia que reducía la pena impuesta al conductor que había causado la muerte de su hermana; o la **queja 13/1833**, discrepando del destino dado a la vivienda conyugal tras el divorcio; o la **queja 13/2996** por entender que le habían acusado falsamente de violación. Valga de ejemplo también la **queja 13/6228** en la que una sentencia no permitía ulterior recurso por suponer la cuantía estimada del pleito un valor menor de tres mil euros.

Otras muchas son la manifestación directa de la disconformidad con sentencias judiciales de toda índole, ya sea penales habiendo condenado al interesado; civiles relativas a una enorme riqueza de supuestos, o también dictadas por la jurisdicción social y los tribunales de lo contencioso-administrativo. Reflejo de estas discrepancias que pretendían someterse a la supervisión del Defensor del Pueblo Andaluz, citamos la **queja 13/3381**, **queja 13/4749**, **queja 13/6071**, **queja 13/293**, **queja 13/6453**, **queja 12/7238**, **queja 13/5991**, **queja 13/687**, **queja 13/6565**, **queja 13/635**, **queja 13/2405**, **queja 13/3681**, **queja 13/2768**, **queja 13/2909**, **queja 13/4305**, o la **queja 13/1069**.

En materia de **Prisiones** han sido varias las quejas que no se han admitido a trámite por no tener competencia sobre el asunto objeto de la queja como es el caso de la **queja 13/2062** en la que la persona que presentaba queja manifestaba que había sido condenada a dos años y tres meses de prisión por un delito contra la salud pública, así como las circunstancias que llevaron a dicha condena que, según nos indicaban, eran producto de una coincidencia desafortunada.

Ante esta coyuntura, siendo firme la sentencia condenatoria, había decidido solicitar la tramitación del indulto, al contar actualmente con un trabajo remunerado que perdería si ingresaba en prisión, así como ser padre de una niña de corta edad cuyo crecimiento no desea perderse.

A este respecto le indicamos al interesado que la concesión del indulto era una potestad cuyo ejercicio sólo correspondía al Rey y que debía ser el propio interesado, o en su caso, sus parientes o cualquier otra persona en su nombre, quienes deberían solicitarlo ante el Ministerio de Justicia.

Dentro de las quejas tramitadas en esta Institución en materia de **Extranjería** que no se han admitido a trámite por esta causa podemos mencionar la **queja 13/5096** en la que la persona que presentaba la queja manifestaba que había solicitado su partida de nacimiento a la República Dominicana sin que hasta la fecha se la hubieran dado. Al tratarse de un asunto relativo a otro país se procedió al cierre de la queja.

En materia de **Política Interior**, la **queja 13/3383** fue inadmitida por plantearse un caso que escapa de las competencias del Defensor del Pueblo Andaluz. Se refería a un sujeto de nacionalidad o vecindad colombiana que nos presentó sus discrepancias por la actuación de miembros de las fuerzas de seguridad de este país americano. Además de explicar la inadmisión de la queja, asesoramos sobre las vías para hacer valer sus pretensiones en su país de origen.

En materia de **contenidos de medios de comunicación**, la **queja 13/5438** fue inadmitida por plantearse un caso que escapa de las competencias del Defensor del Pueblo Andaluz. Se refería a la protesta por emplear en varios medios audiovisuales el uso de topónimos en lenguas vernáculas del Estado distintas del castellano o español.

Respecto al capítulo de **Vivienda**, han sido varias las quejas en las que sus promotores mostraban su disconformidad con la actuación del Ministerio de Fomento en cuanto a la denegación sistemática de la prórroga de la ayuda de subsidiación de los intereses del préstamo hipotecario (**queja 13/1496, queja 13/1549, queja 13/2017, queja 13/2524, queja 13/2741, queja 13/3139, queja 13/3336, queja 13/3579, queja 13/3619, queja 13/3810, queja 13/4870, queja 13/5424**).

En nuestra comunicación les informábamos que dichas ayudas habían sido suprimidas, de conformidad con lo establecido en el artículo 35 del Real Decreto-Ley 20/2012 de 13 de Julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, transcribiéndoles el contenido de dicho artículo para su debido conocimiento.

Continuábamos informándoles que, no obstante, la Disposición Adicional Segunda (Régimen aplicable a las ayudas de los Planes Estatales de Vivienda y Renta Básica de Emancipación) de la Ley 4/2013 de Junio, de Medidas de Flexibilización y Fomento del Mercado del Alquiler de la Vivienda, volvía a introducir novedades que afectaban al régimen de las ayudas de subsidiación de préstamos convenidos, transcribiéndoles, igualmente, su contenido.

También les indicábamos que éramos conscientes de los graves perjuicios que las medidas de recorte que habían afectado y seguían afectando a estas ayudas, ocasionaban en la economía de las familias con hipotecas de viviendas protegidas, singularmente en aquellas familias que más estaban sufriendo la crisis económica como consecuencia de la pérdida de sus empleos, pero el hecho de tratarse de una medida legal, convalidada posteriormente por el Congreso de los Diputados, impedía a esta Institución intervenir en modo alguno, sin perjuicio de que pudiéramos hacernos eco de su reclamación y hacerla constar, junto a otras tantas reclamaciones similares, en nuestro Informe Anual al Parlamento de Andalucía, o en alguna de nuestras próximas actuaciones en las que pudiéramos de relieve la gravedad de la situación en cuanto al derecho a la vivienda, tanto por familias que la habían perdido como por las que estaban agotando todos sus recursos para seguir en ellas.

En cualquier caso, además de lo expuesto, también se les informó de que, al tratarse la ayuda de subsidiación de préstamos de una ayuda de naturaleza estatal, y al haber sido parcialmente suprimida por una norma emanada desde ámbitos de competencia estatales, esta Institución no podía realizar intervención alguna ya que únicamente podemos supervisar a la Administración Autonómica Andaluza. En este sentido, se les sugería que, si lo estimaban oportuno, se dirigieran a la Institución del Defensor del Pueblo estatal, para que si así lo consideraba conveniente iniciase las actuaciones pertinentes ante el Ministerio de Fomento, organismo de la Administración General del Estado competente para la emisión de instrucciones respecto de esta ayuda en materia de vivienda.

En la **queja 13/3088** y en la **queja 13/4213** sus respectivos promotores se referían a la supresión de la Renta Básica de Emancipación y, por ello, solicitaban la intervención del Defensor del Pueblo Andaluz.

Estudiadas dichas comunicaciones, observamos que la pretensión no se refería propiamente a la actuación de un organismo encuadrado en el ámbito de las competencias del Defensor del Pueblo Andaluz por lo que, según determina la Ley reguladora de esta Institución, no podíamos intervenir en el sentido que nos solicitaban puesto que la decisión de mantener o no la Renta Básica de Emancipación había sido adoptada por el Ministerio de Fomento, al ser este asunto de su competencia, y no de competencia autonómica. Sin embargo, se les indicó a los reclamantes que, si es su intención era continuar su reclamación en queja, podrían dirigir la misma a la Defensora del Pueblo de las Cortes Generales.

De entre las quejas que en **materia de Consumo** no se han admitido a trámite en 2013 por esta causa podemos citar la **queja 13/4961** en la que el interesado nos trasladaba que llevaba tiempo denunciando ante el Banco de España y la Tesorería General de la Seguridad Social un beneficio fraudulento por parte de las entidades financieras en la gestión del pago de las pensiones.

El problema planteado en esta queja afectaba al ámbito de competencias de dos organismos de la Administración Estatal. Por todo ello se indicó a la persona interesada en la queja 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.

Dentro del **Área de Salud**, la interesada nos explicaba en la **queja 13/2288** que la entidad aseguradora privada que le proporcionaba asistencia sanitaria en razón de su condición de afiliada a Muface, no le había autorizado la dispensación de un tratamiento de reproducción asistida, por entender que en su caso la esterilidad había de venir asociada a una patología ginecológica. Consideraba que la redacción del convenio suscrito entre Muface y las entidades privadas era ambigua y nos refería haber formulado reclamación frente a la entidad gestora aludida.

Se le informó a la reclamante que en el supuesto de que la entidad de seguro privada prestadora de asistencia sanitaria incumpliera las obligaciones previstas en el concierto, este último preveía la posibilidad de reclamar, de manera que Muface venía obligada a realizar las gestiones oportunas ante aquella, y en caso de que no diesen resultado, a iniciar un expediente ante la comisión mixta provincial, concluyendo el mismo con una resolución que podía recurrirse en alzada, ante el titular del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

De todas maneras le indicamos a la interesada que esta Institución no podía conocer del problema que nos trasladaba, en la medida en que su competencia se extiende exclusivamente respecto de los organismos que integran la Administración Autonómica Andaluza, perteneciendo Muface, sin embargo, a la Administración central del Estado, por lo que se le informó que podía reproducir su queja ante la Defensora del Pueblo de las Cortes Generales.

El interesado de la **queja 13/2806** nos trasladaba los problemas que se planteaban para que una mujer afectada por un ACV pudiera acceder a una cita de neurología, pues no ponían a su disposición una ambulancia para el desplazamiento, ni la familia tenía medios para llevarlo a cabo por su cuenta.

Le indicamos al mismo que esta Institución del Defensor del Pueblo Andaluz, extiende su competencia exclusivamente respecto de las actuaciones de la Administración Autonómica Andaluza. Por lo que, teniendo en cuenta que los hechos que relataba, al

parecer, venían sucediendo en Colombia, se le indicó que carecíamos de la posibilidad de intervenir, aunque le sugerimos la posibilidad de plantear este asunto a la Defensoría del Pueblo de Colombia ([www.defensoria.org.co](http://www.defensoria.org.co)).

En **materia de Dependencia y Servicios Sociales** no se han admitido a trámite en 2013 por esta causa varias quejas de las que podemos destacar la **queja 13/1222** en la que se denunciaba la mofa y escarnio público a que era sometido un discapacitado intelectual, mediante la difusión de su imagen sometida a montaje, a través de redes de telefonía móvil e internet.

Tras analizar la documentación facilitada se observaba que los hechos habían sido denunciados ante la Dirección General de la Policía y comunicados a la Agencia Española de Protección de Datos, con expresa petición de su traslado a la autoridad judicial.

Así pues consideramos que se habían iniciado las actuaciones dirigidas a reprimir una conducta tan censurable y, dado que por nuestra parte no se podía hacer nada más, al tratarse de un problema cuya solución precisaba de la intervención judicial, se cerró el expediente de queja.

En **Políticas de Igualdad**, la interesada en la **queja 13/541** exponía que había sido víctima de violencia de género y tenía a su cargo una hija, solicitándonos ayuda para un trabajo. Intentamos en varias ocasiones contactar con ella por teléfono, sin resultado, a fin de poder orientarla a los organismos competentes para formular su solicitud de ayuda ya que según nos ponía en su correo electrónico, vivía en un pueblo de Alicante, fuera del ámbito territorial de nuestra Comunidad Autónoma.

Así que en la comunicación que le dirigimos se le informó de que el asunto que nos planteaba no afectaba a la actuación administrativa de un órgano concreto de una Administración Pública que pudiera ser supervisado por el Defensor del Pueblo Andaluz, dado que según nos trasladaba vivía en un pueblo de Alicante y esta Institución solo puede supervisar e intervenir ante los organismos radicados en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En el **Área de Menores**, los supuestos de quejas no admitidas a trámite por carecer la Institución de competencias son de contenido muy variado, si bien la mayoría de los casos no afectaban a la actuación de un órgano dependiente de alguna Administración Pública de Andalucía.

Tal es el caso de un ciudadano británico, que reside en Palma de Mallorca, y se muestra disconforme con la intervención del Ente Público de Protección de Menores en la Isla, ya que al parecer dicha Administración declaró hace años la situación de desamparo de sus hijos, asumiendo su tutela, todo ello como consecuencia de una acusación de abusos sexuales (**queja 13/4433**).

En este grupo se incluye, asimismo, la demanda de una Asociación de defensa de menores, postulando porque sean Fiscalías especializadas en protección de menores quienes se ocupen de los casos de malos tratos. Nos indica que a excepción de la Fiscalía Superior de Andalucía, el resto del territorio nacional no asignan los casos de maltrato infantil a dichas Fiscalías especializadas, asignando estos asuntos a los de lo civil, penal y violencia doméstica, según los casos (**queja 13/5467**).

## 7. SUB-IUDICE

En el **Área de Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social** la persona interesada de la **queja 13/3045** denunciaba posible situación de acoso en un centro escolar.

También señalamos la **queja 13/3203** en la que su promotor nos exponía su disconformidad con el pase, con carácter obligatorio, a destino a la segunda actividad, en la Policía Local.

En la **queja 13/3441** el interesado nos planteaba la constitucionalidad del Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, por entender que vulneraba el principio de seguridad jurídica, toda vez que la regulación de los sexenios por la normativa específica (Real Decreto 1086/1989) no tenía ninguna relación con la actividad docente, que ahora sí conectaba el citado Real Decreto-Ley en perjuicio del personal docente que voluntariamente no se había venido acogiendo a aquella modalidad investigadora.

En materia de **Trabajo y Seguridad Social** reseñamos la **queja 13/1190** en la que el promotor manifestaba su desacuerdo con la denegación del reconocimiento de invalidez permanente.

En la **queja 13/4003** la persona interesada relataba que la Junta de Andalucía le había reconocido una discapacidad de un 49% pero que necesitaba que se le reconociera un 65% de discapacidad para tener derecho a una pensión no contributiva .

También reseñamos la **queja 13/4005** en la que el interesado refería que tras haber sufrido un accidente en 2006, se acordó la concesión de indemnización y denunciaba que el acuerdo económico al que se llegó con la empresa se estaba incumpliendo; alegando ésta que se encontraba en situación de concurso de acreedores. Asimismo, también manifestaba que no había percibido de la Seguridad Social la cantidad que le correspondía por las lesiones sufridas.

Debido a que la empresa una vez conoció el importe total al que debía hacer frente, para evitar la reclamación de la cantidad acordada y reconocida por la Tesorería General de la Seguridad Social y, además determinada por el Juzgado de lo Social, inició tramitación de Concurso Voluntario abreviado, ante Juzgado de lo Mercantil, dimos por finalizadas las actuaciones al estar sometidas a conocimiento de un Órgano Jurisdiccional.

El promotor de la **queja 13/4461** manifestaba que había presentado una solicitud al Ayuntamiento promotor de un Taller de Empleo, para la revisión de los seleccionados para la misma, al considerar que se habían cometido irregularidades en el proceso de selección, aportando copia de la reclamación presentada ante Juzgado Contencioso-Administrativo.

El reclamante de la **queja 13/1916**, afectante a la materia **Urbanismo, Obras Públicas y Transportes**, aportando abundante documentación y tras visita a esta Institución, presentó queja en la que indicaba que, sobre los restos de un antiguo inmueble, construyó una casa en suelo no urbanizable y que, al parecer, ocupaba parcialmente una vía pecuaria. Lo cierto es que, tras procedimiento judicial, se había ordenado en ejecución de sentencia, su demolición. El reclamante señalaba que no se había tenido en cuenta que había presentado recurso de revisión ante el Tribunal Supremo y que, además, la casa podría ser legalizada al amparo de la nueva normativa andaluza sobre construcciones en suelo no urbanizable. También, señalaba que había conseguido documentación que vendría



a acreditar que no se invadía en ningún punto de la misma la vía pecuaria con esta construcción.

En definitiva, la pretensión del reclamante era la paralización de la ejecución de la sentencia dictada en su día sobre el asunto, cuestión en la que, por venir referida a una resolución judicial, no resultaba posible nuestra intervención, lo que impedía la admisión a trámite de la queja formulada.

En la **queja 13/3304** el reclamante nos exponía que el 5 de Diciembre de 2012 falleció su hermano tras un atropello de automóvil, que sufrió cuando cruzaba la carretera para tomar el autobús. Nos mostraba su disconformidad con el informe emitido por la Guardia Civil. Nos decía que el abogado iba a seguir con la vía judicial pero que veía muy pocas posibilidades de que un juez dictaminara a favor de los familiares de la víctima pues la palabra de la Guardia Civil valía más que cualquier otra palabra. Al tratarse de un problema planteado ante un órgano jurisdiccional no resultaba admisible a trámite aunque explicamos al interesado que dentro del citado procedimiento judicial y contando con la asistencia de su Letrado, podría aportar cuantos elementos de prueba y argumentos dispusiera para poder contradecir el informe de la Guardia Civil que suscitaba su disconformidad.

El reclamante de la **queja 13/6079** nos manifestaba que, en Mayo de 2010, sufrió diversos daños en su vivienda a causa del derribo de la vivienda contigua, por lo que hubo de ser desalojado por peligro de derrumbe a instancias de los bomberos y la Policía Local. Afirmaba que denunció estos daños al Ayuntamiento de Ayamonte (Huelva), pero sus escritos no habían sido respondidos. Además, nos decía que el Ayuntamiento de Ayamonte, tras el requerimiento del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción, no había remitido completo el expediente que le afectaba, lo que le originaba indefensión en el procedimiento judicial en curso. Se trataba claramente de un asunto sub-iudice en el que no era procedente nuestra intervención, lo que determinó que la queja no fuera admitida a trámite.

Por esta causa de inadmisión, que se hace extensiva a casos en los que se ha dictado un pronunciamiento judicial en relación con los hechos objeto de la queja, puede señalarse, en el **ámbito de la Cultura**, la **queja 13/1493** en la que el promotor planteaba la existencia de posibles irregularidades en procedimientos administrativos y judiciales, pero sobre los que había recaído un pronunciamiento del Tribunal Supremo.

En materia de Deportes destacamos la **queja 13/2359** en la que la interesada denunciaba a un centro deportivo como consecuencia de una lesión que al parecer había sufrido su hija. No obstante, en tal caso también había habido un pronunciamiento judicial.

Han sido escasos los expedientes de quejas presentados, en **materia educativa**, que se han rechazado tramitar por encontrarse el asunto que se sometía a nuestra consideración pendiente de un procedimiento judicial en trámite o tras haber recaído sentencia firme. No obstante, en la mayoría de ellos, las personas reclamantes habían presentado recurso contencioso-administrativo contra la resolución de la Administración educativa por la que se denegaba la escolarización del alumnado en algún centro educativo o se demandaba del órgano judicial una medida cautelar que le permitiera la escolarización en el centro elegido (**queja 13/217, queja 13/1237, y queja 13/3156**).

Así las cosas, ponemos en conocimiento de los interesados e interesadas que la Defensoría no puede entrar en el examen individual de aquellas quejas sobre las que esté pendiente resolución judicial y lo suspenderá si, iniciada su actuación, se interpusiese demanda o recursos ante los Tribunales ordinarios o el Tribunal Constitucional. Además, las

decisiones adoptadas por los Juzgados y Tribunales en el ejercicio de su función jurisdiccional, no son susceptibles de revisión por parte de instituciones ajenas al Poder Judicial, según establece la Constitución Española.

En materia de **Justicia**, varias quejas fueron inadmitidas por plantearse casos que están siendo sometidos a la intervención de los órganos de la Administración de Justicia y se hayan técnicamente “sub iudice”. En todos los casos, además de explicar la inadmisión de la queja, asesoramos sobre las vías para hacer valer sus pretensiones; normalmente encauzándola en el seno del propio proceso judicial que se tramite y en el que el Defensor del Pueblo Andaluz no puede interferir. Solemos aconsejar que expresen sus pretensiones ante profesionales de la abogacía para que asesoren y aconsejen las acciones más adecuadas para atender sus intereses.

Como ejemplos de estas quejas “sub iudice” y que, por dicha razón legal, no se pueden admitir a trámite, citamos la **queja 13/4014** en la que un menor discrepaba de la cuantía de alimentos que se dilucidaba en el tribunal de familia; la **queja 13/1226** en la que discrepaba de una sentencia aún susceptible de recurso que llevaría a prisión a sus sobrinos; la **queja 13/6563** aludiendo su disconformidad con la sucesiva designación de tres letrados de oficio; y la **queja 13/4560** por no poder pagar las costas fijadas en el proceso. Tampoco se admitieron la **queja 13/5532** porque quería que se le devolviera el dinero incautado durante su detención y ulterior proceso penal, ni la **queja 13/680** en la que pedía que se aportara unas cintas de video como prueba en el proceso tramitado.

Con respecto a las quejas que en materia de **Prisiones** no se han admitido a trámite por esta causa podemos citar la **queja 13/4796** en la persona interesada en la queja manifestaba no estar conforme con su condena ya que se consideraba inocente del delito de agresión sexual y malos tratos por el que se le había condenado. Del contenido del escrito se deducía que nos encontrábamos ante un conflicto que había sido planteado ante un órgano jurisdiccional, en concreto la Audiencia Provincial de Cádiz, por lo que, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 17.2 de la Ley reguladora de esta Institución, se procedió al cierre de dicha queja

En materia de **Política Interior**, varias quejas fueron inadmitidas por plantearse casos que están siendo sometidos a la intervención de los órganos de la Administración de Justicia y se hayan técnicamente “sub iudice”.

Normalmente se plantean escritos de protesta o reclamación contra la actuación inadecuada, desmedida o abusiva de miembros y agentes de las fuerzas de seguridad. En todos los casos, además de explicar la inadmisión de la queja, asesoramos sobre las vías para hacer valer sus pretensiones; normalmente encauzándolas en el seno del propio proceso judicial que se tramite y en el que el Defensor del Pueblo Andaluz no puede interferir.

Estos casos se presentaban en la **queja 13/2980**, **queja 13/4027**, **queja 13/1845**, **queja 13/1745**, y en la **queja 13/5958**.

En **materia de Vivienda**, el asunto que afectaba a la interesada en la **queja 13/2861** se refería a que no se hacían entrega de unas VPO adjudicadas, habiendo desaparecido la promotora. Decía que las medidas legales en su mano ya estaban tomadas, y estaba a la espera de que existiera cierta positividad en sus resultados. Le pedimos que nos contase en qué consistían esas medidas legales a las que aludía en su escrito, y que adjuntase documentación sobre las mismas. En su respuesta pudimos comprobar que el conflicto había sido planteado ante un órgano jurisdiccional, por lo que hubimos de indicarle

que en virtud del artículo 17.2 de la Ley reguladora de esta Institución no podíamos entrar en el examen de su queja, al estar pendiente de resolución judicial.

Nuestra compareciente en la **queja 13/4396** se refería a las irregularidades que, en su opinión, se habían cometido en el seno de la comunidad de propietarios de la que formaba parte. De los documentos aportados en respuesta a nuestra petición de ampliación de datos se desprendía que el asunto había sido puesto en conocimiento de un Juzgado de Primera Instancia e Instrucción, por lo que al encontrarse sub iudice debimos dar por concluidas nuestras actuaciones.

En **Consumo** son varias las quejas que no se han admitido a trámite por esta causa. De éstas podemos destacar la **queja 13/5516** y la **queja 13/5658**, en las que las personas promotoras de las quejas habían solicitado a BBVA la devolución de cantidades abonadas en exceso por aplicación de la cláusula suelo.

Sin embargo, esta situación era consecuencia de haber sido BBVA una de las entidades afectadas directamente por la Sentencia 241/2013, de 9 de Mayo, del Tribunal Supremo. En dicha Sentencia el Tribunal Supremo, a pesar de declarar la nulidad de determinadas cláusulas de limitación a la variabilidad del tipo de interés de las entidades demandadas por falta de transparencia, se aplicó el principio de seguridad jurídica y la apreciación del riesgo de trastornos graves con trascendencia al orden público económico para establecer la irretroactividad de sus efectos. De este modo la propia sentencia establecía la improcedencia de la devolución de las cantidades ya cobradas por las entidades financieras afectadas (BBVA, Cajamar y NovaCaixa Galicia).

Por lo tanto, se procedió al cierre de dichas quejas e informábamos a la parte promotora que esta Institución no podría intervenir, ya que las decisiones adoptadas por los Juzgados y Tribunales en el ejercicio de su función jurisdiccional no son susceptibles de revisión por parte de instituciones ajenas al Poder Judicial, según establece el art. 117.3 de la Constitución Española.

En referencia al **Área de Salud**, el interesado nos refería en la **queja 13/2021** que su esposa falleció hacía nueve años a raíz de una intervención quirúrgica de reducción de estómago, considerándose por su parte que dicho fallecimiento obedeció a negligencia médica, por lo que inició actuaciones judiciales que no habían tenido el resultado que esperaba.

Ahora parecía que se planteaba la posibilidad de recurrir, (suponíamos que la sentencia dictada en primera instancia), pero le habían advertido de la eventualidad de tener que hacer frente al pago de las costas, si el fallo del recurso tampoco le favorecía.

Por los términos de su comunicación entendimos que el interesado había planteado este asunto en el orden jurisdiccional penal, en el cual lo que se dilucidaba era si los profesionales que practicaron las actuaciones sanitarias correspondientes habían incurrido en delito o falta.

Se le explicó la posibilidad de reclamar la responsabilidad patrimonial de la Administración, como vía administrativa para lograr algún resarcimiento, y se le insistió en nuestra falta de competencia para revisar las resoluciones de jueces y tribunales, los cuales son absolutamente independientes en el ejercicio de la función jurisdiccional, y solo pueden combatirse con el sistema de recursos legalmente previsto.

La interesada de la **queja 13/1403** nos daba cuenta del fallecimiento de su nieto, el cual atribuía al parecer a una mala atención por parte de los servicios sanitarios de un Hospital.

Aludía también al fallecimiento de otros niños en dicho hospital, pero no refería las causas, lamentando que no se hubieran adoptado medidas por parte de las autoridades sanitarias, y que los procesos judiciales iniciados en relación con estos casos no estuvieran arrojando resultados satisfactorios.

Se le explicó nuestras posibilidades de actuación en estos casos, y le señalamos que las mismas aparecían vedadas cuando se había planteado el asunto ante los tribunales, tal y como parecía haber ocurrido en este supuesto.

Con respecto a esta causa de inadmisión, en **materia de Administraciones Públicas y Ordenación Económica** destacamos la **queja 13/2257** referida a la disconformidad de un concejal respecto de la composición de comisiones informativas municipales.

Con respecto a este asunto, conocimos que otro concejal del municipio había presentado un recurso contencioso-administrativo frente a la decisión adoptada por el pleno municipal, por lo que nos vimos obligados a dar por concluidas nuestras actuaciones.

Dentro de la materia de **Políticas de Igualdad**, en la **queja 13/1902** el interesado denunciaba el uso torticero que su exmujer venía realizando de la Ley de Violencia de Género, la alarma social creada en su caso y la presunta implicación en los mismos de diversas personas y estamentos relacionados con el poder judicial, corruptelas en la Administración de Justicia que, decía, habrían influido en su condena.

Las decisiones adoptadas por los Juzgados y Tribunales en el ejercicio de su función jurisdiccional, no son susceptibles de revisión o indagación por parte de instituciones ajenas al Poder Judicial. Así lo proclama la Constitución Española en su artículo 117.3 al decir que "El ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan".

En consecuencia, esta Institución, al no ser institución integrante del Poder Judicial, no puede valorar pruebas, ni revisar, ni modificar la resolución judicial con la que el interesado se mostraba disconforme, por lo que, desgraciadamente no pudimos ofrecerle ayuda.

No obstante, ante su demanda, únicamente pudimos sugerirle que su abogado, conocedor en profundidad de su situación procesal, era la persona idónea para aconsejarle sobre qué medidas o acciones emprender para defender sus derechos e intereses en este caso, especialmente por si el mismo considerara posible el ejercicio de alguna acción procesal adicional o la presentación de alguna reclamación ante el Consejo General del Poder Judicial.

En **materia de Menores**, el mayor número de quejas que no han podido admitirse a trámite por encontrarse el asunto pendiente de un procedimiento judicial o, en su caso, existir una sentencia firme, incide en cuestiones que afectan al ámbito familiar. Dos han sido los temas más reiterados: Impago de pensión alimenticia a favor de los hijos por el cónyuge obligado a ello (**queja 13/198**, y **queja 13/1294**) y disconformidad con el régimen

de visitas impuestos por el Juzgador en los supuestos de ruptura de la convivencia familiar por separación o divorcio. (**queja 13/341, queja 13/691, queja 13/1741, y queja 13/2080**, entre otras). En otros supuestos, las discrepancias se manifiestan precisamente con las resoluciones judiciales que deciden la cuantía de las pensiones mencionadas o determinan un régimen de visitas a los hijos que consideran no adecuados.

Un asunto distinto nos planteó un menor interno en un centro de reforma, el cual nos proclamaba su inocencia respecto de los hechos por los que fue enjuiciado e impuesto una medida de internamiento.

El menor había agotado todas las vías posibles de recurso, incluso la vía del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, tratándose por tanto de una sentencia firme contra la que no cabría ningún recurso judicial ordinario.

Por ello, y con fundamento en el artículo 117 de la Constitución y en el 17 de nuestra Ley reguladora, no resultaba posible nuestra intervención, si bien le informamos que la Ley de Enjuiciamiento Criminal (artículo 954) permite la revisión de sentencias aún cuando éstas fuesen firmes en los casos siguientes: Cuando estén sufriendo condena dos o más personas, en virtud de sentencias contradictorias, por un mismo delito que no haya podido ser cometido más que por una sola; cuando esté sufriendo condena como autor, cómplice o encubridor del homicidio de una persona cuya existencia se acredite después de la condena; cuando esté sufriendo condena en virtud de sentencia, cuyo fundamento haya sido un documento o testimonio declarados después falsos por sentencia firme en causa criminal, la confesión del reo arrancada por violencia o exacción, o cualquier hecho punible ejecutado por un tercero, siempre que los tales extremos resulten también declarados por sentencia firme en causa seguida al efecto; y, finalmente, cuando después de la sentencia sobrevenga el conocimiento de nuevos hechos o de nuevos elementos de prueba, de tal naturaleza que evidencien la inocencia del condenado.

Con estos fundamentos recomendamos al menor que en el supuesto de que se dieran esas circunstancias cabría la posibilidad de que interpusiera un recurso extraordinario de revisión, que sería la única posibilidad que prevé la legislación para la revisión de sentencias judiciales ya firmes (**queja 13/520**).

## *8. SIN INTERÉS LEGÍTIMO.*

En materia de **Personal de Empleo Público**, señalamos la **queja 13/462** en la que el interesado solicitaba nuestra intervención ante el expediente disciplinario incoado a funcionario del Parque de Bomberos de Los Barrios.

Durante 2013 sólo hemos inadmitido a trámite un expediente de queja por carecer el denunciante de interés legítimo en el asunto en temas de **Educación**. Se trataba de una menor que denunciaba la posible situación de acoso que sufría una compañera en su centro escolar. Por la naturaleza del problema, debía ser la propia afectada quien, si lo deseaba, se pusiera en contacto con la Institución para explicarnos su situación. En cualquier caso, ofrecimos a nuestra interlocutora la posibilidad de que se nos facilitara un número de teléfono en el que poder contactar con la presunta acosada y de este modo tener un trato más directo y prestarle nuestra ayuda de una manera más eficaz (**queja 13/2577**).

En materia de **Justicia**, la **queja 13/870** fue inadmitida por carecer de interés legítimo en la pretensión expresada. La interesada era la Presidenta de la Asociación de

afectados por el síndrome del maullido del gato, un problema de salud de tipo cromosómico que provoca en quien lo padece un retraso mental y psicomotriz. Sin embargo, nada tenía que ver su queja con la naturaleza de la asociación que preside sino con lo que le ha ocurrido a uno de sus asociados, que ha sido condenado a cuatro años de prisión.

Dado que ni siquiera nos facilitaba más datos al respecto que el nombre y primer apellido del afectado, nos pusimos en contacto telefónico para ampliar la información del caso. Curiosamente, el asunto ya se conocía por otro expediente, la **queja 13/628**, que seguía su oportuna tramitación.

Respecto al **Área de Vivienda**, la promotora de la **queja 13/2474** decía escribir en nombre de su hermana ya que ésta estaba aquejada de una gran depresión, y nos trasladaba la necesidad de que se atendiese a la mayor brevedad la solicitud de permuta de vivienda planteada por la misma, ante el riesgo que para su integridad física, además de psíquica, suponía para ella y sus hijos continuar viviendo en su barrio.

#### *9. SIN RECURRIR PREVIAMENTE A LA ADMINISTRACIÓN.*

En **materia de Empleo Público**, en la **queja 13/1796**, el interesado manifestaba su desacuerdo con el traslado forzoso de alrededor de 50 trabajadores, del Distrito Sanitario Córdoba Sur (Lucena) al Hospital Infanta Margarita de Cabra.

Los interesados de la **queja 13/4534** exponían que los centros sanitarios de Servicio Andaluz de Salud no habían impartido instrucciones sobre el modo en que se iba a llevar a cabo el cumplimiento de la jornada ordinaria ampliada a 37 horas y media semanales.

También indicamos la **queja 13/4900** en la que se denunciaban presuntas irregularidades en la constitución de la Bolsa de Bilingüe, del Cuerpo de Maestros, para el curso 2013/2014.

En materia de **Trabajo y Seguridad Social** resaltamos la **queja 13/4686** en la que la interesada nos manifestaba que desde abril de 2012 llevaba esperando una respuesta por parte del Servicio Andaluz de Empleo acerca de la ayuda que había solicitado para un curso de formación profesional para el empleo; no acreditando haberse dirigido a la Administración previamente, archivamos las actuaciones.

La persona interesada en la **queja 13/4839** en representación de los Trabajadores de una Federación de Asociaciones de Discapacitados Físicos y/u Orgánicos, nos informaba que las empresas en las que estaban contratados, recibían subvenciones y ayudas públicas de la Consejería de Empleo y de la Administración Municipal que les cedía espacios públicos, y que pese a ello, no le pagaban sus nóminas por lo que se estaban incumpliendo con sus derechos laborales, que habían reclamado ante la Jurisdicción de lo Social.

Dentro del apartado de **Urbanismo, Obras Públicas y Transportes**, podemos citar la **queja 13/2372**, en la que el interesado, persona con movilidad reducida, fue multado por el Ayuntamiento de Rota (Cádiz) porque el agente de la Policía Local que lo multó consideró que la tarjeta que se encontraba en el vehículo no era válida y, consecuentemente, no le permitía estacionar en plaza reservada. El afectado, aunque discrepante con esta sanción, nos indicaba que no era ese el objeto de su queja y que ya

pagó la multa, sino que su queja se centraba más en el hecho de que la Policía Local de Rota, sobre todo en verano, impusiera numerosas multas a los veraneantes y, sin embargo, por las mismas infracciones, no las impusiera a los vecinos del municipio, lo que había motivado que hubiera dejado de veranear en Rota a pesar de tener un piso en propiedad. El interesado no había reclamado por este asunto, a través de escrito, al Ayuntamiento de Rota, razón por la que la queja no resultó admisible a trámite.

El reclamante de la **queja 13/3808** nos exponía, en síntesis, su disconformidad con el contenido de las Ordenanzas de diversos municipios y contra las dificultades que, en los mismos, se encontraba para la práctica del autocaravanismo que, a su juicio, suponían una vulneración del principio de igualdad al tratarles de forma discriminatoria con respecto al resto de los conductores. El interesado formulaba denuncias genéricas pero no concretaba qué Ordenanzas podían ser irregulares, ni acreditaba haber recurrido contra ellas, por lo que la queja no resultó admisible a trámite

En la **queja 13/4584** la interesada, esposa de un taxista, nos exponía que en Córdoba, con la excusa de la crisis, habían regularizado los días de trabajo y les obligaban, entre otras medidas, a trabajar durante una quincena completa del mes de Agosto sin descansar ni un día y durante la otra descansar. Todo esto lo consideraba irregular ya que perjudicaba tanto a los profesionales como a los usuarios del servicio. Estas condiciones de trabajo fueron votadas y decididas por mayoría en una asamblea de una asociación local de los profesionales del taxi y las condiciones fueron aceptadas por el Ayuntamiento. La queja no resultó admisible a trámite por cuanto la interesada no había presentado reclamación alguna ante el Ayuntamiento.

En **materia de Cultura** procede señalar la **queja 13/5427** relativa a la falta de respuesta a cuestiones sobre el alquiler de material deportivo por parte del Ayuntamiento de Cádiz. En tal caso, el interesado acudió a nosotros antes de haber puesto los hechos ante la propia Administración, de forma tal que se le informó del procedimiento a seguir.

Aún cuando han sido escasas las quejas rechazadas durante 2013 en materia de **Educación** por el hecho de que la persona interesada no haya planteado el asunto previamente a la Administración educativa, hemos de destacar que la temática suscitada en estos expediente –como viene aconteciendo en ejercicios anteriores- ha sido muy diversa, si bien un grupo muy numeroso relata problemas de convivencia escolar (**queja 13/2249**, **queja 13/2725**, **queja 13/3374**, y **queja 13/3883**, entre otras).

En **materia de Universidades** han sido varias las quejas no admitidas a trámite como consecuencia de que la parte afectada no había puesto los hechos en conocimiento de la Administración Pública.

De ellas merecen destacar la **queja 13/2265** en la que el interesado nos daba cuenta del trato y servicio prestado por parte del profesorado y la coordinación del Máster de español para extranjeros impartido por una Universidad andaluza, en particular para el desarrollo del Trabajo Fin de Máster. Concluía su escrito solicitando la ayuda de esta Institución al menos para que le devolvieran el dinero invertido y poder culminar el Máster en otra Universidad.

Dado que el interesado no se había dirigido previamente al órgano administrativo competente para exponer su problema o solicitar una determinada atención, se le indicó que formulara su petición ante la universidad correspondiente para que ésta pudiera resolver.

En **Medio Ambiente**, en la **queja 13/3556** la promotora nos manifestaba en síntesis, su protesta por la que, a su juicio, era una actitud intolerable hacia los caballos en la celebración de la Romería de El Rocío y el desarrollo del tradicional camino hasta la Aldea. En este sentido, manifestaba que la inexistencia de una ley que obligara a tratar a los animales como seres vivos que son, era lo que hacía posible que muchos caballos murieran de agotamiento por el largo recorrido al que se les sometía, o en otros casos de sed. La queja no fue admitida a trámite, no obstante, manifestamos a la interesada que se dirigiera a la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía con competencias en materia de tutela de animales cuando se producen conductas, situaciones o hechos que pueden ser objeto de intervención de los poderes públicos

Con respecto a las quejas de **Prisiones** que no se han admitido a trámite por esta causa citamos la **queja 13/5217** en la que la persona afectada solicitaba nuestra mediación para que se le aplicasen los artículos del Código Penal 76.1 y 70.2 y poder así refundir su condena.

Analizada la documentación obrante en el expediente, de la misma no parecía desprenderse que se hubiera dirigido previamente a la Administración Pública competente para trasladarle los hechos objeto de su queja. Por consiguiente, le sugerimos que formulase su petición ante el último tribunal sentenciador solicitando la aplicación de tales beneficios.

En materia de **Extranjería** no se ha admitido a trámite por esta causa la **queja 13/4139** en la que la persona afectada manifestaba que no lograba regularizar su situación habiendo recibido resolución de inadmisión a trámite al presentar la solicitud de residencia de larga duración fuera de plazo (dos días más tarde). Tras haber estado casada con comunitario y disfrutando de autorización de residencia de familiar de comunitario, se divorció en mayo de año 2012, con sentencia de Octubre de 2012 donde se rectifican errores en sus datos personales. Tiene hijos menores con nacionalidad italiana y custodia compartida.

El problema surge cuando va a renovar y tras coger cita por internet no le recogen la solicitud en Estepona, enviándola a Málaga. Cuando logra presentar su solicitud le comunican que lo hizo fuera de plazo, dos días más tarde.

Al presentar la queja se encontraba embarazada de 7 meses siendo su actual pareja española, sin poder inscribirse como pareja de hecho al no tener inscrito el divorcio en Uruguay por lo que no contaba con fe de soltería o partida de nacimiento, la cual le tardaría unos tres años.

Contactamos con la interesada y le orientamos sobre el fundamento jurídico que debía alegar para renovar, atendiendo a haber estado más de 3 años de matrimonio y tener custodia de sus hijos comunitarios, indicándole que debería recurrir la inadmisión alegando haber cogido cita para presentar la solicitud en plazo, y no haberla cursado por no recogerle el trámite en su momento.

En el **Área de Vivienda**, el interesado en la **queja 13/2515** manifestaba que dentro de un mes iba a ser desahuciado al no poder atender el pago de la renta mensual del alquiler, no teniendo ninguna otra vivienda donde alojarse, es decir, que tendría que vivir en la calle. Manifestaba que tenía dos hijas de 2 años y 8 meses y que los únicos ingresos que percibía su unidad familiar era la ayuda familiar que él cobraba en cuantía de 213 euros.



A la vista de las circunstancias expuestas indicamos al interesado que, al no estar inscrito en el Registro de Demandantes de Vivienda Protegida de EMVISESA, se inscribiera en éste sin más demoras, de inscribirse además de solicitar una cita con el personal de trabajo social, para que le pudiera ayudar a solucionar lo antes posible su problema de vivienda.

La interesada, en representación de una coordinadora de vecinos, solicitaba en la **queja 13/3696** la intervención de esta Institución a fin de que se le informase sobre la condición o perfil social del colectivo que iba a ocupar 139 viviendas, titularidad de EPSA, a lo que tuvimos que responder que esta Institución desconocía la información solicitada pues no entraba dentro del ámbito de actuación de esta Defensoría, por lo que le sugerimos que para la obtención de la misma se dirigiera a la Empresa Pública del Suelo, por ser ésta quien ostentaba la titularidad de dicho grupo de viviendas, y se le proporcionó la dirección de dicho organismo.

De entre las quejas que en **materia de Consumo** no se han admitido a trámite en 2013 por esta causa podemos destacar la **queja 13/1782**, en la que se solicitaba la intervención de esta Institución para que se obligase a las distribuidoras eléctricas a instalar los contadores que hubieran sido verificados a petición del cliente, así como a cumplir con los plazos de verificación previstos para los contadores que tengan instalados en régimen de alquiler y a adoptar el protocolo PRIME de telegestión.

El asunto objeto de queja tenía referencia a la aplicación de una normativa estatal, y, dado que de la documentación aportada cabía deducir que la persona promotora de la queja no se había dirigido al organismo afectado, se le sugirió que formulase su petición ante el Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

En **materia de Protección de Datos** han sido varias las quejas que no se han admitido a trámite por esta causa y en las que las personas reclamantes denunciaban problemas que tenían que ver con contenidos publicados en diarios oficiales, como es el caso de la **queja 13/4057**, **queja 13/4368** y **queja 13/3005**.

Dentro del **Área de Salud**, la promotora de la **queja 13/6028** nos daba cuenta del desgraciado accidente padecido por su hermano y las secuelas que se le habían derivado del mismo. A este respecto nos indicaba que en su situación actual de coma vigil, recibía una rehabilitación muy básica, viéndose obligados a sufragar el coste de un profesional rehabilitador psicomotriz, el cual opinaba que el paciente tenía posibilidades de recuperación, y de hecho al parecer había conseguido recuperar algunas de sus habilidades. Refería que la familia carecía de recursos económicos para hacer frente al coste del tratamiento, y se mostraba desorientada sobre el modo de actuar para mejorar su estado de salud.

Le indicamos a la interesada que en el curso ordinario del trabajo de esta Institución hemos tenido ocasión de analizar la problemática que se suscita en relación con dicha asistencia y que desde la Administración Sanitaria se nos ha indicado que el origen del daño es multifactorial, y su abordaje pluridisciplinar, contando el sistema sanitario público con los profesionales y medios adecuados para prestar una atención coordinada a los afectados.

A pesar de ello hemos observado carencias importantes en lo que al tratamiento rehabilitador se refiere, por un lado por la escasa duración con la que a veces se proporciona, y fundamentalmente por la falta de dispensación de rehabilitación

neurocognitiva, que es la que los afectados demandan para tratar de paliar los síntomas en esta área.

Normalmente en el proceso de desarrollo de atención al paciente a partir del hecho que desencadena el daño cerebral, se distinguen en el ámbito sanitario una fase aguda y otra subaguda, que vienen seguidas de la fase crónica, con más incidencia en el ámbito social, en tanto que viene presidida por objetivos de logro de autonomía personal e inclusión.

Por lo que respecta a la fase subaguda existe un centro de referencia estatal para la atención a personas con daño cerebral (Ceadac), dependiente del Imsero, aunque los pacientes en coma suelen estar excluidos de los programas de rehabilitación que se imparten en el mismo, por la imposibilidad de tomar parte activa en los mismos. En todo caso, le indicamos a la interesada que podía pedir información en el hospital, desde donde podían realizarle un informe para avalar su solicitud.

En otro orden de cosas también se le sugirió que contactase con asociaciones especializadas en daño cerebral, al objeto de que le facilitasen información, y le orientasen sobre los pasos a seguir en este momento. En el seno de la Federación de Asociaciones de Daño Cerebral Adquirido (Fedace), podría contactar con ADACCA, <http://webs.ono.com/adacca/> que se ubica en la provincia de Cádiz, donde con todas las garantías le podrían orientar y facilitar información de tratamientos y recursos.

La interesada en la **queja 13/5520** comentaba el caso de un niño de nacionalidad finlandesa al que el INSS denegaba el reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria, invocando por su parte a este respecto el contenido de la Convención de los derechos del niño, o la propia Constitución. No nos refería, sin embargo, datos fundamentales para valorar la actuación del INSS, pues desconocíamos la situación de este niño en España, si vivía con familiares, si estaba en situación de riesgo o sometido a tutela administrativa.

La normativa vigente reconoce la condición de asegurados a los menores en situación de tutela administrativa, así como la de beneficiarios a los descendientes o asimilados de personas aseguradas, entre los que figuran los menores sujetos a tutela o acogimiento legal de una persona asegurada. Por otro lado, viene a otorgar la asistencia sanitaria a los extranjeros menores de dieciocho años, en las mismas condiciones que a los españoles.

A la vista de lo anterior le indicamos a la interesada que nos remitiese información concreta sobre la situación administrativa y social del menor, al objeto de valorar la admisión de la queja a trámite, teniendo en cuenta además que las actuaciones del INSS no son fiscalizables por esta Institución, en la medida en que se integra en el ámbito de la Administración del Estado.

También pensamos que debería solicitar la asistencia del SAS, y en caso de que se la denegasen o alegasen algún tipo de impedimento para ello, se le informó que podía volver a ponerse en contacto con nosotros para prestarle nuestra colaboración.

En la **queja 13/3708** el interesado solicitaba el cambio de medida de la incapacitación y al respecto le informamos que la incapacitación es una medida de protección a las personas debido, en general, a que presentan dificultades para manejarse solas. Las causas que determina ésta son diversas, y nunca es una medida que cercene los derechos de la persona por vida. Puede existir un retroceso de la medida, que deberá valorar

y establecer un juez/a, y ello depende de la valoración y seguimiento que se realice de la persona, así como de su evaluación.

En cualquier caso, siempre es un procedimiento judicial, a instancia de parte, en el que se realiza una valoración de diversos factores sociales, sanitarios...

Por ello, consideramos que el interesado debía dirigirse al Juzgado, si así lo consideraba, para solicitar el cambio de situación, teniendo en cuenta su actual estado y el tiempo transcurrido de la adopción de la medida.

En este sentido se le indicó que por nuestra parte no podíamos hacer nada al respecto, ya que, en el ámbito de las competencias que emanan de nuestra Ley reguladora, no podemos intervenir ante Jueces y Tribunales.

El promotor de la **queja 13/4754** denunciaba la situación de la Enfermedad Mental en este país y la discriminación a la que se ven sometidos. En relación a su escrito en el que realizaba una acertada mirada a la atención recibida por los enfermos mentales en nuestro país, se le indicó al interesado que compartíamos muchos de los aspectos del mismo. Es cierto que la Salud Mental se ha medicalizado de tal forma que el apoyo y la ayuda terapéutica queda muy reducida en estos momentos debido a la falta de efectivos que existen desde el sistema de atención y al incremento de la demanda producida en los últimos años.

Continuamos informándole que estos hechos han sido puestos de manifiesto en un Informe Especial sobre la Salud Mental que podía encontrar en la página web de nuestra Institución y que en breve sería presentado en el Parlamento Andaluz. En éste veníamos a denunciar la atención especializada y la necesidad de atender determinadas patologías y colectivos que requieren de mayor atención.

En él se destacaba la necesidad de aplicar íntegramente el II Plan de Salud Mental en Andalucía que, debido a la situación de crisis, se ve en estos momentos, ralentizado. Por otro lado, son necesarios más recursos asistenciales para abordar las nuevas patologías que permitan una recuperación o, en su caso, una estabilización de las personas afectadas.

En el tema de la revisión de la discapacidad, se le indicó al reclamante que el Ministerio de Sanidad había modificado los criterios de valoración, produciéndose una merma en casi todos los expedientes. En cualquier caso, a los dos años podía solicitar la revisión si existía un incremento o deterioro físico o psíquico que lo aconsejase.

La interesada en la **queja 13/2659** nos trasladaba su disconformidad con el grupo de clasificación en el que había sido incluida a efectos de copago farmacéutico. En este sentido nos refería que se encontraba desempleada sin percibir ninguna prestación, y manifestaba su sorpresa porque no aportaba nada al coste de los medicamentos mientras recibía la prestación, mientras que ahora se veía obligada a abonar el 40%.

A este respecto se informó a la promotora del contenido de la normativa aplicable y le sugerimos, por tanto, que si había agotado las prestaciones por desempleo y permanecía parada, reclamase formalmente la rectificación de sus datos a efectos de copago, a través de un escrito en el que expusiera su situación, acompañando los documentos acreditativos de la misma, y pidiendo ser eximida de aportación en base a la información suministrada.

A la vista de las discrepancias que mantenía el INSS y la Administración Sanitaria sobre la resolución de estas reclamaciones, nos permitimos recomendarle a la interesada que reclamase en ambas instancias administrativas, de manera que si no le respondían, o no le ofrecían una explicación razonada, podía volver a ponerse en contacto con nosotros para prestarle nuestra colaboración.

Dentro de las quejas que en **materia de Administraciones Tributarias** no se han admitido a trámite por esta causa podemos citar la **queja 13/3741**, en la que la persona interesada en la queja denunciaba haber sufrido un descuento en su devolución de IRPF a raíz de una cantidad que adeudaba a la Diputación de Cádiz.

Analizada la comunicación, de la misma no parecía desprenderse que la persona reclamante se hubiera dirigido previamente a la Administración Pública competente para trasladarle los hechos objeto de su queja. Por consiguiente, nos permitimos sugerirle que formulase su petición ante la Diputación de Cádiz.

En **materia de Administraciones Públicas y Ordenación Económica** han sido varias las queja no admitidas a trámite como consecuencia de que la parte afectada no había puesto los hechos en conocimiento de la Administración Pública competente. De estas quejas destacamos la **queja 13/4723** en la que la parte interesada nos exponía la desigualdad existente en el desarrollo económico entre los distintos municipios del Parque Natural de la Sierra de Grazalema.

En esta ocasión, se sugirió al interesado que planteara sus reivindicaciones ante la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Consejería de Turismo y Comercio y Ayuntamiento de Ubrique, al ser estos los distintos órganos de la Administración con competencia en los hechos.

Asimismo, la **queja 13/5806** en la que la promotora nos exponía que le había resultado imposible contactar con el Deposito Municipal de Vehículos de su localidad puesto que no aparecía información al respecto en la página web del Ayuntamiento, y que cuando consiguió localizar el teléfono por otros medios no le respondían, extremo éste que consideraba una indefensión para el administrado. Por tal motivo, solicitaba la intervención del Defensor del Pueblo Andaluz.

Analizadas las circunstancias expuestas en la queja, pudimos comprobar que si bien era cierto que no aparecía la información de contacto en la página web del Ayuntamiento, también lo era que existían medios en dicha web para obtener la información interesada, como podía ser contactando con el Área o Delegación correspondiente, con la Sede Electrónica o de forma más inmediata, mediante el servicio de atención telefónica 010.

En tal caso nos permitimos sugerirle a la interesada que presentara una queja o reclamación al respecto ante el Ayuntamiento.

Respecto a **Políticas de Igualdad**, el interesado en la **queja 13/5232**, en su calidad de presidente de una asociación valenciana, denunciaba los hechos conocidos a través de los medios de comunicación y una cadena de televisión, consistente en la discriminación sufrida por una mujer que amamantaba a su hijo en una conocida tienda, situada en Jerez de la Frontera, ya que fue conminada por el vigilante de seguridad a dejar de hacerlo y a abandonar el local.

La queja no era susceptible de admisión a trámite ya que el interesado no acreditaba el haberse dirigido a los organismos competentes para denunciar los hechos, ya

que se trataba de un comercio, no siendo un organismo público que pueda ser objeto de supervisión directa por parte de esta Institución.

De entre las quejas que en **materia de Información y Atención Ciudadana** se han recibido en esta Institución y que no han sido admitidas a trámite por esta causa, merece destacar la **queja 13/5633** relativa a un procedimiento de contratación seguido con un determinado distrito municipal. La misma no pudo ser admitida a trámite ya que los hechos ni siquiera habían sido trasladados previamente al Consistorio.

Un año más, las quejas no tramitadas por no haber recurrido previamente las personas reclamantes a la Administración han abordado asuntos de diversa índole en **materia de Menores**.

Destacamos la reclamación formulada por un padre comentando que una academia privada de danza le exige como requisito para la matriculación de su hija el que previamente preste su consentimiento para la grabación de imágenes de la menor para publicitar y promocionar los servicios de dicha academia, y nos consultaba la pertinencia de dicha exigencia y su acomodo a la legislación.

Atendiendo a esta petición informamos que el artículo 18 de la Constitución otorga a los derechos al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen rango de fundamentales. Dicha consideración da a tales derechos una especial protección, limitando el ejercicio de otros derechos también dignos de protección. Sobre esta cuestión el artículo 6.1 de la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal, dispone que el tratamiento de los datos de carácter personal requerirá el consentimiento inequívoco del afectado, salvo que la Ley disponga otra cosa. El carácter inequívoco de dicho consentimiento implica que quien haya de autorizarlo ha de conocer con carácter previo el uso concreto que se va a dar al dato personal, sin que quepan autorizaciones confusas, genéricas e ilimitadas, máxime cuando estas van referidas a menores cuyo supremo interés también está protegido por la legislación.

Tratándose de personas menores de edad, sin suficiente capacidad de decisión, corresponde a su padre, madre o tutores prestar autorización para la cesión de su imagen personal, quienes habrán de sopesar las posibles repercusiones de dicha autorización y adoptar la correspondiente decisión en interés del menor.

A este respecto, la vinculación obligatoria de dicho consentimiento a la matriculación en una academia de enseñanza ha de ser rechazada, en tanto que dicho consentimiento ha de ser libre, sin que haya de vincularse a un negocio jurídico que nada tiene que ver con aquél. El hecho de que una persona menor de edad acuda a un centro de enseñanza no tiene porqué estar vinculado al uso de su imagen en actos de promoción o publicidad. Se trata de dos negocios jurídicos distintos, por un lado la prestación de servicios docentes y por otro la cesión de uso de la imagen personal para fines comerciales.

Ahora bien, las actuales tecnologías de la comunicación e información, y el uso generalizado de las mismas por parte de la población, hace que hoy en día sea común la concurrencia de centros de enseñanza en portales de internet, blogs, redes sociales, y otros instrumentos de comunicación. Estos centros de enseñanza suelen reproducir en tales canales de comunicación imágenes su actividad cotidiana y recaban la correspondiente autorización de los padres, madres o tutores. La publicación de las imágenes, en este contexto, no tiene porque considerarse lesiva para los menores, salvo en supuestos de uso especialmente intesivo o abusivo, pero tal hecho no obsta para que, valoradas las

circunstancias, en uso de la libertad de decisión puedan negar tal autorización y el centro haya de excluir la imagen del concreto menor sobre el que se niega el consentimiento.

Además de lo anterior, informamos al reclamante de las competencias que atribuye la legislación a la Agencia Española de Protección de Datos, a quien se encomienda velar por el cumplimiento de la legislación sobre protección de datos y controlar su aplicación, en especial en lo relativo a los derechos de información, acceso, rectificación, oposición y cancelación de datos (**queja 13/0986**).

## 10. SIN PRETENSIÓN.

En **materia de Empleo Público**, la persona interesada de la **queja 13/242** nos trasladaba una serie de consideraciones y comentarios sobre su situación como funcionaria interina de la Administración de la Junta de Andalucía.

Referimos también la **queja 13/3213** en la que el interesado nos trasladaba varias preguntas sobre el funcionamiento del Servicio de Bomberos del Ayuntamiento de Jaén: servicios, horarios, jornadas, retribuciones, etc.

También indicamos la **queja 13/4056** en la que la persona interesada denuncia que se esté pagando el complemento de productividad en detrimento de contratos temporales en el Servicio Andaluz de Empleo.

Reseñamos la **queja 13/3860** en la que la interesada nos trasladaba una serie de consideraciones y comentarios sobre su situación como funcionaria interina de la Administración de la Junta de Andalucía, así como respecto a las medidas adoptadas por el Gobierno Autónomo en relación con los puestos de trabajo de empleados públicos que forman las Agencias Públicas e Instituciones de la Administración andaluza.

El interesado de la **queja 13/5267** manifestaba su preocupación por la incidencia que puede tener el normal desempeño de los puestos de trabajo con ocasión de procesos de externalización de servicios (las cargas de trabajo y los efectos colaterales).

Dentro de las quejas que en materia de **Prisiones** no se han admitido a trámite por esta causa destacamos la **queja 13/2944** en la que la persona promotora de la queja exponía la situación de un familiar que no identificaba, el cual había sido clasificado en el tercer grado y había accedido al régimen abierto, encontrándose en un Centro de Inserción Social.

A la vista de la documentación que nos había remitido, y tras contactar con el interesado, entendimos que no planteaba una queja frente a la actuación de un órgano administrativo concreto por lo que se procedió al cierre de la queja.

En **Política Interior** la **queja 13/5690** fue inadmitida porque no se acertaba a deducir una específica pretensión en el escrito remitido por su promotor más allá de relatar que fue requerido por la Policía tras ocupar un inmueble. Parecido caso presentaba la **queja 13/3645** donde su interesada decía sentirse *“una víctima del sistema judicial gallego, español y extranjero”* sin mayor especificación.

En estos casos, además de motivar la inadmisión, se procura que la persona concrete o especifique un motivo o causa de su queja significándole que, de no contar con esta, mantendremos la conclusión de su expediente de queja.

En **materia de Vivienda**, en la **queja 13/5333** el interesado manifestaba que tenía una casa cueva en un pueblo de Granada y hacía ya 3 años que no podía habitarla debido al riesgo existente. En ese tiempo se cayeron dos casas cuevas del nivel inferior y provocaron algunas grietas en su vivienda. Según el Ayuntamiento, eran los propietarios de dichas cuevas hundidas, los que tienen que realizar un muro de contención para evitar el derrumbe de las cuevas de los niveles superiores. Nadie había hecho nada en esos tres años y el miedo que tenía era que se acabase hundiendo.

En consecuencia, solicitaba información sobre quien era el responsable de acometer las obras de rehabilitación y conservación de la casa cueva, a lo que se le indicó que, de conformidad con lo establecido el artículo 155 y siguientes de la Ley 7/2002, de 17 de Diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, eran los propietarios de las construcciones los que debían mantener éstas en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, y a tal fin debían realizar los trabajos y obras precisos para conservarlos o rehabilitarlos, en aras a mantener en todo momento las condiciones requeridas para la habitabilidad o el uso efectivo.

En todo caso, y considerando que el interesado, en calidad de propietario era quien debería asumir la ejecución de las obras de conservación o reparación de su casa cueva, se le aconsejó que se dirigiera al Ayuntamiento de su localidad a fin de conocer las posibles ayudas o sistemas de financiación a los que podría acogerse, a tal fin.

El interesado en la **queja 13/2280** solicitaba información sobre las posibles ayudas a las que, en relación con la vivienda, pueden acceder aquellas personas que se encuentren emancipadas. Al respecto le indicamos que la Renta Básica de Emancipación consiste en un conjunto de ayudas directas del Estado, destinadas al apoyo económico para el pago del alquiler de la vivienda que constituya el domicilio habitual y permanente. Y está dirigidas a jóvenes de entre 22 y 30 años que se hayan emancipado en una vivienda de alquiler.

Como ejemplo de las quejas no admitidas al no existir pretensión en el **Área de Salud**, la interesada en la **queja 13/5334** contaba que padecía una lesión en un brazo causada por la práctica de una actividad deportiva, y aludía a la necesidad de tomar una medicación que podía tener riesgo de hemorragia.

En este punto esgrimía que no podía acceder a dicho tratamiento, necesario para evitar que la situación que le afectaba deviniese en incapacitante, porque desconocía la causa que produjo la hemorragia determinante del fallecimiento de su hijo, cuyo conocimiento había sido requerido por el médico que le asistía.

Por este motivo ponía de relieve las circunstancias que rodearon dicho fallecimiento, vinculadas a la asistencia sanitaria que se le proporcionó, que estimaba repleta de negligencias, traducidas en falsedades reflejadas en el historial.

Ya en el año 2009 acudió a esta Institución para relatarnos todo lo concerniente a la atención sanitaria de su hijo en un Hospital, y entonces le explicamos que desde esta Oficina no podíamos pronunciarnos en cuanto a la posible existencia de mala praxis vulneradora de la lex artis exigida para el caso concreto, ofreciéndonos para mediar en la satisfacción de su derecho a obtener copia del historial clínico, y comentándole las actuaciones que podía iniciar sobre el particular.

El hospital nos envió las pruebas diagnósticas requeridas, aunque la interesada siguió considerando que faltaban algunas, y por otro lado desconocíamos si llegó a formular

reclamación de responsabilidad patrimonial, y el eventual resultado que pudo tener la misma. Sí nos informó de que las diligencias penales se archivaron.

No podíamos por tanto añadir más intervenciones a las que ya practicamos en su día, teniendo en cuenta además que el asunto se había planteado en la vía judicial, y que esta circunstancia vedaba nuestras posibilidades de actuación.

Nos permitimos sugerirle para la solución de su problema que conversara de nuevo con el facultativo que la asistía, emplazándole a realizarle las pruebas necesarias para detectar si presentaba alguna incompatibilidad con la medicación que precisaba, o en su caso, a la prescripción de un tratamiento alternativo.

**Queja 13/475.** La interesada en esta queja denunciaba mala praxis en el proceso asistencial de su hijo, aquejado de malformación de Chiari, y lamentaba la falta de derivación del paciente al Hospital Vall d'Hebrón, que era donde estaba el personal más experimentado en España en esta patología.

Acompañaba copia de los escritos dirigidos a la Inspección de Servicios Sanitarios denunciando lo ocurrido con su hijo, y el Servicio Andaluz de Salud, solicitando reparación de daños y asunción del coste económico del tratamiento de su hijo en Barcelona y de la rehabilitación que allí se le prescribiera.

Por otro lado pedía cita como presidenta de una asociación de afectados por la patología referida, de manera que, en tanto que no quedaba claro tras la lectura de su queja cuál era su concreta pretensión, esperamos hasta que compareciera para completar la información que nos hacía falta.

En la fecha en que compareció la interesada en las dependencias de esta Institución, tras exponernos el caso particular de su hijo, y hacerle las preguntas oportunas, llegamos a la conclusión de que la cuestión relativa a la eventual existencia de mala praxis en el mismo se encontraba encaminada por la interposición de reclamación de responsabilidad patrimonial.

Por lo que hacía a la derivación de su hijo al Hospital Vall d'Hebrón, parecía ser que se había autorizado, aunque hubiese sido con posterioridad a su traslado e incluso empadronamiento en Barcelona, por lo que no le estaban reclamando ningún importe por la asistencia.

Decidimos entonces no tramitar esta queja particular, sin perjuicio de que nuevas incidencias en la asistencia lo hicieran necesario, y nos centramos en el tema que planteaba la Asociación, sobre la asistencia que en general recibían estos pacientes en nuestra Comunidad Autónoma, y la exigencia de que fuesen remitidos a la unidad más especializada.

El promotor de la **queja 13/4372** mostraba su discrepancia respecto del trato recibido por su hermano de parte de su psiquiatra, que a su modo de ver le obligaba a acudir a consulta, donde le inyectaba un medicamento que le producía dependencia. Por su parte nos indicaba que él también había estado en tratamiento con dicho fármaco durante bastante tiempo, y que el mismo le había ocasionado muchos dolores.

La administración de cualquier tratamiento farmacológico siempre es voluntaria, como cualquier otra actuación sanitaria (salvo situaciones excepcionales), por lo que el



hermano del interesado tenía libertad para optar o no por seguir el que le había sido recomendado.

No podíamos olvidar no obstante que ante el padecimiento de enfermedades mentales, en muchas ocasiones resultaba de vital importancia la adhesión al tratamiento, por lo que también en muchos casos, el abandono del mismo provocaba un deterioro muy significativo del estado de salud de los pacientes.

En la **queja 13/2968** el interesado nos trasladaba sus apreciaciones en relación con el escrito informativo que desde el centro de transfusiones sanguíneas se trasladaba a los padres de los alumnos de los distintos centros educativos, a fin de concienciarles de la importancia de la donación.

Desde esta Institución se estimó conveniente remitir su comunicado a la Dirección de dicho centro, con el objeto de que se hicieran eco de las críticas vertidas en el mismo, y en su caso, se replanteasen el contenido del material divulgativo que realizaran en el futuro, con destino a los centros escolares.

De entre las quejas que en materia de **Dependencia y Servicios Sociales** no se han admitido a trámite por esta causa, podemos citar la **queja 13/1037**, en la que una persona con un 37% de discapacidad, pedía orientación para obtener ayudas de la Administración para formación e inserción laboral. Una vez facilitada la información se procedió al cierre de la queja.

Nos son asimismo conocidas las quejas en las que se producen situaciones familiares complicadas, causadas por desencuentros entre los hermanos, cuando alguno de sus progenitores, -esencialmente la madre-, se encuentra ya en situación de desvalimiento por su avanzada edad, impidiéndose la relación con la misma por alguno o algunos de los hijos, bien ocultando la Residencia de Mayores a la que han trasladado a la madre, bien impidiendo el acceso al domicilio del hermano que se ha hecho cargo de la misma.

En este tipo de quejas, los comparecientes nos piden información sobre qué recursos pueden adoptar para poder comunicar con su progenitora, como es el caso de la **queja 13/1826**.

En esta queja, la interesada nos exponía que una de sus hermanas, en convivencia con otro hermano, tenía a su madre residiendo en su domicilio, con la finalidad de beneficiarse de la prestación económica que aquélla percibe como dependiente y que, aprovechando esta circunstancia, priva al resto de los hermanos de la relación con la madre.

Por nuestra parte, indicamos a la interesada la conveniencia de que averiguase si su madre se encuentra o no capacitada para decidir por sí misma, con conciencia y voluntad, con objeto de determinar si la privación de relacionarse con todos sus hijos le ha sido impuesta por la hija en cuyo domicilio vive, ha sido elegida por ella o, sencillamente, son las relaciones hostiles entre hermanos las que dificultan el contacto. Para lo cual, debería solicitar el auxilio de los Servicios Sociales de su municipio.

De igual modo, en su caso, la posibilidad de instar el procedimiento judicial de incapacitación de su madre. Y, finalmente, le informamos sobre el programa de mediación familiar de la Delegación Territorial en Sevilla de la Consejería de Salud y Bienestar Social.

Dentro de las quejas de **Administraciones Públicas y Ordenación Económica** no admitidas a trámite a consecuencia de la falta de concreción de la pretensión podemos

destacar la **queja 13/2867** en la que la parte interesada se dirigía a esta Institución para exponer que estimaba excesivos el número de Tenientes de Alcaldía del Ayuntamiento de Granada y, por ello, solicita la intervención del Defensor del Pueblo Andaluz.

Analizados pormenorizadamente los hechos planteados en la queja, concluimos que se trataba de una mera reflexión del interesado y que no demandaba una actuación concreta de esta Defensoría.

#### *11. TRANSCURSO DE MÁS DE UN AÑO.*

En materia de **Empleo Público** referimos la **queja 13/4056** en la que la persona interesada denuncia que se esté pagando el complemento de productividad en detrimento de contratos temporales en el Servicio Andaluz de Empleo.

Refería la persona interesada de la **queja 13/5768** su disconformidad con los procesos de selección de 2003 y 2005, convocados por la Administración de la Junta de Andalucía.

En materia de **Trabajo y Seguridad Social**, la persona interesada de la **queja 13/2169** nos solicitaba asesoramiento en relación con devolución de ingresos indebidos a la Tesorería General de la Seguridad Social.

En **Urbanismo, Obras Públicas y Transportes**, la reclamante de la **queja 13/3151**, en nombre de otros dos ciudadanos de nacionalidad china, nos exponía que la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla les había obligado a pagar una cantidad en concepto de obras de seguridad ejecutadas subsidiariamente en edificio. Afirmaba que reclamaron ante ello ya que el inmueble lo adquirieron con posterioridad a la finalización de dichas obras y nunca fueron advertidos de dicha deuda. Señalaba que solamente se les había notificado en vía ejecutiva y nunca en periodo voluntario. Pagaron, pero reclamaron por escrito sin que se les remitiera respuesta alguna. Nos encontrábamos ante un conflicto en el que había transcurrido más de un año desde que tuvieron conocimiento de los hechos: la reclamación databa de 9 de Febrero de 2010, es decir, hacía casi tres años y medio, por lo que no pudo ser admitida a trámite.

En **materia de Vivienda**, la reclamante de la **queja 13/732** nos exponía que, en su día, le fue concedida a ella y su marido una subvención para adquisición de vivienda con una parte estatal y otra autonómica. Posteriormente, tras el divorcio de su marido, el Juzgado ordenó que la Junta de Andalucía depositara la parte de la subvención del mismo en la cuenta del Juzgado para cubrir las pensiones alimenticias que adeudaba a ella y a sus hijos. El caso era que, según la reclamante, la Consejería no había depositado tal cantidad en la cuenta del Juzgado.

La queja no resultaba admisible a trámite por cuanto la sentencia supuestamente incumplida databa de 2003 y el escrito a la Delegación Provincial databa de 2007, por lo que ante el tiempo transcurrido, se le aconsejó a la reclamante que formulase nuevamente solicitud de información sobre dichas subvenciones a la Delegación Territorial Fomento y Vivienda de Cádiz.

Como reseña de las quejas que no se han admitido a trámite por esta causa en **materia de Consumo** podemos citar la **queja 13/1614**, en la que la persona promotora de la queja denunciaba que se encontraba privado de suministro de agua en un cortijo de su

propiedad desde que se produjo la asunción de tal suministro por parte del Ayuntamiento de la localidad.

Estudiada la cuestión que planteada en la queja se observó de los hechos se referían al año 2006 y que las gestiones realizadas ante las Administraciones públicas databan del año 2008.

Respecto a la **materia de Salud**, la interesada de la **queja 13/2847** se limitaba a trasladarnos la reclamación de responsabilidad patrimonial dirigida al Servicio Andaluz de Salud, por secuelas generadas por la demora en el diagnóstico de trombosis venosa profunda, tras intervención de bypass gástrico por causa de obesidad mórbida.

Se informó a la compareciente que esta Institución carece de medios para evaluar la corrección de la praxis médica, por medio de su ajuste a la *lex artis* que resultaba aplicable al caso concreto. De ahí que cuando se someten a nuestra consideración supuestos en lo que la práctica asistencial se pone en entredicho, nos limitemos a analizar la posible concurrencia de déficits procedimentales o funcionales, que legitimen la emisión de Recomendaciones o Sugerencias por nuestra parte, que permitan subsanarlos; así como indicar a los afectados los medios de los que pueden valerse para ejercer su reclamación.

En el supuesto que se nos planteaba, no obstante, parecía que ya se había formulado la reclamación de responsabilidad patrimonial (el escrito no tenía sello de registro de entrada en ninguna dependencia administrativa), y en otro caso esta Institución no podía presentarla por la interesada.

Por otro lado dado el tiempo transcurrido desde los hechos tampoco cabía la admisión de la queja con la pretensión subsidiaria a la que más arriba hacíamos referencia.

El interesado en la **queja 13/3337** nos relataba la asistencia sanitaria proporcionada a su hija desde el hospital Virgen del Rocío, y mostraba su sorpresa por la liquidación de gastos girada desde dicho centro con posterioridad, pues creía ser beneficiario del sistema, y señalaba que nadie le informó de lo contrario.

Esta queja no pudo ser admitida a trámite dado el tiempo transcurrido desde los hechos que motivaban su formulación, puesto que la asistencia databa del año 2010, de manera que la liquidación se produjo en el 2011, habiéndose llevado a cabo incluso el cobro del importe de la liquidación emitida, ciñéndose la investigación de esta Institución a los acaecidos en el plazo de un año desde que se tuvo conocimiento de los mismos (art. 16 de la Ley 9/83, de 1 de Diciembre).

## **12. DESISTIMIENTO.**

En materia de **Empleo Público** reseñamos la **queja 13/1512** en la que el interesado denunciaba que estando inscrito en la Bolsa del Servicio Andaluz de Salud, se había contratado a técnico de radioterapia con menor puntuación.

En **Urbanismo, Obras Públicas y Transportes**, el interesado de la **queja 13/2222** nos exponía que, cuando adquirieron su vivienda, la calle estaba en obras pero pensaba que el Ayuntamiento de Benalmádena (Málaga) lo iba a arreglar. Habían pasado los años y éste no se hacía responsable de esta calle ya que no estaba recepcionada, por lo que estaba llena de matorrales, de ratas e insectos y toda destrozada. Tras la ampliación de

datos formulada al interesado, nos manifestó que desistía de la queja porque habían recibido notificación municipal señalando que iban a solucionar el problema y atender favorablemente su reclamación.

De entre las quejas no admitidas a trámite por este motivo en **materia de Cultura** destacamos la **queja 13/6225** en la que el interesado nos indicaba que había solicitado el reembolso de varias entradas de la Alhambra pero que le habían puesto problemas para atender su solicitud.

Posteriormente recibimos una comunicación del promotor de la queja en la que expresaba su deseo de desistirse al habersele satisfecho el reintegrado del importe.

Algunos de los expedientes de quejas del **Área de Educación** no pudieron ser admitidos a trámite conforme a las previsiones contenidas en nuestra Ley reguladora por cuanto las personas interesadas confirmaron, transcurridos escasos días desde la presentación del escrito y, por tanto, del inicio de las actuaciones ante los órganos administrativos competentes, que desistían de su pretensión.

La temática en estos casos ha sido realmente variada: Asuntos relacionados con los procesos de escolarización del alumnado en centros docentes sostenidos con fondos públicos (**queja 13/2709 y queja 13/4986**, entre otras), atención al alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo (**queja 13//3367 y queja 13/5388**); o problemas de convivencia escolar (**queja 13/412, queja 13/790, y queja 13/871**, entre otras).

En **materia de Universidades** han sido varias las quejas que no han sido admitidas a trámite como consecuencia del desistimiento manifestado por la parte afectada antes de iniciar nuestra actuación. Dentro de éstas podemos destacar la **queja 13/4418** en la que la parte promotora de la queja denunciaba estar sufriendo represalias por parte de un profesor a consecuencia del ejercicio de sus reivindicaciones como representante estudiantil.

Con posterioridad se recibió un nuevo escrito de la parte promotora de la queja en la que informaba que el asunto se había resuelto de forma interna a través de la representación estudiantil de la Universidad y del Decanato de la Facultad implicada, por lo que no requería la mediación de esta Institución.

En materia de **Justicia**, varias quejas fueron inadmitidas por el desistimiento expreso de la persona interesada que, una vez presentada la queja, pretende dejar sin efecto su iniciativa solicitando la conclusión de nuestras actuaciones.

Tal es el caso de la **queja 13/697** sobre la tramitación de un procedimiento penal ante los órganos de Estepota (Málaga), en el que el principal afectado se nos dirigió para pedir, expresamente, que dejáramos sin tramitar la queja que hasta el momento atendíamos ante el Juzgado competente.

En materia de **Prisiones** han sido varias las quejas que no se han admitido a trámite por esta causa entre las que podemos citar la **queja 13/3600** en la que la compareciente exponía su disconformidad con el traslado de centro penitenciario de su hijo, ya que le quedaba poco para acceder al tercer grado y carecía de arraigo y familia en la localidad donde iba a ser trasladado. Con posterioridad se recibió un nuevo escrito de la interesada en el que se nos informaba que el asunto había quedado resuelto por lo que se procedió al cierre de la queja.

Como reseña dentro de las quejas de **Extranjería** que no se han admitido a trámite por esta causa podemos citar la **queja 13/3178** en la que el interesado indicaba que había solicitado ayuda al Ayuntamiento de su localidad pero éste se la había denegado por no ser español a pesar de ser de un país comunitario, llevar 10 años en España, ser viudo y con un hijo. Antes de iniciar las actuaciones se recibió escrito del interesado en el que nos comunicaba que el asunto se había solucionado y solicitaba el cierre de la queja.

En **Política Interior** dos quejas fueron inadmitidas por el desistimiento expreso de la persona interesada que, una vez presentada la queja, pretende dejar sin efecto su iniciativa: la **queja 13/222** y la **queja 13/829**

En la **queja 13/2025**, perteneciente a la **materia de Vivienda**, la interesada exponía que en la casa donde habitaban, que había sido rehabilitada por la Junta de Andalucía en virtud de una subvención concedida a su arrendador, había salido una humedad muy preocupante, manchas negras, moho y por último bichos.

Con el fin de aclarar determinados extremos de la queja se contactó telefónicamente con la interesada. Pues bien, en el transcurso de la conversación mantenida, se nos informó que su problema se encontraba ya solucionado, al haber acometido el arrendador las obras de reparación que habían resultado necesarias, por lo que nos manifestó su intención de desistirse de la queja, a lo que se procedió.

El interesado en la **queja 13/5075** solicitaba información sobre las viviendas de promoción pública en régimen de alquiler de Nuevo Amate que se iban a entregar en fechas próximas pues desde EMVISESA no le informaban. Al poco tiempo se recibió llamada telefónica del mismo comunicando la resolución del asunto que motivó su reclamación en queja, por lo que entendimos su desistimiento, procediendo a dar por concluida la misma.

En su escrito de queja, **queja 13/926**, la interesada nos manifestaba que había solicitado de EPSA el cambio de vivienda, toda vez que la que habitaba no reunía las condiciones que demandaba su estado de salud (enferma de cáncer). Puestos en contacto telefónico con la promotora de la queja, a fin de conocer determinados extremos de la problemática que en la misma se planteaba, ésta nos trasladó su intención de desistirse, toda vez que EPSA se había comprometido a cambiarla de vivienda, cambio éste que, según detallaba la interesada, se materializaría la siguiente semana.

En consecuencia, comunicamos a la interesada que procedíamos a decretar el archivo de las actuaciones, dándose ésta por notificada de la resolución adoptada, la cual compartía.

Dentro de las quejas que en **materia de Consumo** no se han admitido a trámite por esta causa podemos citar la **queja 13/568**, en la que se nos trasladaban los errores en las lecturas de consumo eléctrico que venían sufriendo las viviendas de un bloque de vecinos desde que se sustituyeron los contadores analógicos por los digitales. No obstante, con posterioridad se nos comunicó que Endesa había puesto fin al problema que venían padeciendo, por lo que archivó la queja sin más trámites.

En las siguientes quejas afectantes al **Área de Salud**, quienes nos planteaban los problemas que les afectaban, en escrito posterior se dirigían a nosotros manifestando su desistimiento, por lo que en cumplimiento de la voluntad que nos habían dirigido, y atendiendo a lo que nos comunicaban, considerábamos que el asunto se había solucionado, por lo que procedimos a dar por concluido sus expedientes. No obstante, le indicábamos

que si volvieran a necesitar nuestra intervención podían ponerse en contacto con nosotros de nuevo.

Así podemos citar la **queja 13/3090** en la que el interesado se refería a un conflicto con una profesional de enfermería que atendía a su padre. O la **queja 13/4164**, sobre la espera a la que se veía sometida la abuela de la interesada para intervención en un hospital granadino y la **queja 13/2026**, en la que la interesada llevaba dos años esperando para un tratamiento de FIV con ovodonación, que era el tiempo que le dijeron que sería necesario, pero ya había pasado y no tenía noticias. Cuando llamaba al Hospital parecía que molestaba, y nunca le daban información clara del lugar que ocupaba en la lista de espera. También la **queja 13/2738**, en la que el interesado acudía a la Institución porque se lo habían recomendado en el Hospital para tratar de acelerar la intervención de su padre, que presentaba un tumor en el riñón que estaba amenazando a los órganos colindantes. Puestos en contacto con el interesado nos dijo que por diversos conocidos había conseguido acelerar el proceso, que estaban a punto de hacerle las pruebas de la anestesia, y que esperaba ser intervenido próximamente.

La **queja 13/3262**, en la que la reclamante nos comentaba la enfermedad que le afectaba (Parkinson), de la que al parecer le venían tratando en el Hospital Virgen de Valme, y lamentaba que se demorase sin fecha la práctica de una intervención que le resultaría muy favorable. Y la **queja 13/5460**, en la nuestro compareciente mostraba su insatisfacción por la interrupción del tratamiento de inyectables que venía recibiendo su madre, para el padecimiento de osteoporosis que le afectaba. Por lo visto dicho tratamiento tenía una duración preestablecida de seis meses, de los cuales solo le habían puesto dos, según nos refería porque el médico de atención primaria se negaba a recetárselo a causa de su elevado coste. Con posterioridad, nos informó de que la medicación que reclamaba para su madre ya había sido prescrita, incorporándose a su tarjeta sanitaria con el objeto de que pudiera retirarla de la farmacia, por lo que concluimos nuestras actuaciones en su expediente.

Como reseña de las quejas que en materia de **Dependencia y Servicios Sociales** no se han admitido a trámite por recibir escrito de las personas afectadas desistiendo del asunto objeto de queja podemos citar la **queja 13/1081**, **queja 13/1160**, **queja 13/1316** y **queja 13/6095**, en las que se nos ponía de manifiesto el retraso en la resolución de traslados de una residencia de mayores a otra.

También podemos reseñar la **queja 13/3842** y **queja 13/5224**, en las que se solicitaba nuestra intervención ante el retraso en el abono del salario social ya concedido.

Dentro de las quejas de **Administraciones Tributarias** que no se han admitido a trámite por desistir de su pretensión la persona interesada queremos destacar la **queja 13/5102** en la que la persona interesada nos indicaba que le habían iniciado un procedimiento sancionador por presentar declaración de renta del ejercicio 2011, con resultado negativo, fuera de plazo. Tras presentar escrito por el que le dejaban sin efecto las declaraciones presentadas del ejercicio 2011 y 2012, solicitó el cierre de su expediente.

En materia de **Administraciones Públicas y Ordenación Económica** han sido varias las quejas que no han sido admitida a trámite como consecuencia del desistimiento manifestado por la parte afectada antes de iniciar nuestra actuación. Dentro de éstas podemos destacar la **queja 13/1470** en la que la parte promotora de la queja, portavoz de un grupo político, expresaba su disconformidad con la falta de convocatoria de Plenos ordinarios municipales con la periodicidad convenida con los grupos políticos.

Puestos al habla con el interesado nos informó que el asunto había sido solventado por la vía del consenso con la alcaldía del Ayuntamiento.

Algunos de los expedientes de quejas del **Área de Menores** no pudieron ser admitidos a trámite conforme a las previsiones contenidas en nuestra Ley reguladora por cuanto las personas interesadas confirmaron, transcurridos escasos días desde la presentación del escrito y, por tanto, del inicio de las actuaciones ante los órganos administrativos competentes, que desistían de su pretensión porque el problema se había resuelto satisfactoriamente

La temática suscitada en estos casos ha sido realmente variada: Impago de la pensión de alimentos (**queja 13/1295**); demora en los procedimientos judiciales por separación o divorcio (**queja 13/1840**); o problemas para la inscripción en el Registro de parejas de hecho (**queja 13/3928**).





**SECCIÓN QUINTA:**  
**LA COLABORACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES  
PÚBLICAS CON LA INSTITUCIÓN**



## **LA COLABORACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CON LA INSTITUCIÓN.**

Esta Sección Quinta del Informe Anual está dedicada a ofrecer, dentro de la dación de cuentas al Parlamento, una valoración general sobre la colaboración que ofrecen las Administraciones al Defensor del Pueblo Andaluz en el desempeño de sus funciones.

La colaboración no deja de ser un principio de actuación básico de las Administraciones Públicas, tal y como señala el artículo 103 de la Constitución y ratifica el Estatuto de Autonomía. Un principio genérico de colaboración solemnemente establecido, que se transforma en un singular deber de atención ante el ejercicio de supervisión que también desarrolla el Defensor del Pueblo Andaluz respecto de la actuación de la Administración sometida a su función de control.

Precisamente, esta colaboración debida se describe bajo las notas de «preferente y urgente» según señala el artículo 19.1 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz. Para ello, la citada Ley 9/1983 dispone un mandato diáfano hacia los poderes públicos, a los que señala como «obligados a auxiliar, con carácter preferente y urgente, al Defensor del Pueblo Andaluz en sus investigaciones e inspecciones».

Y acostumbramos a reseñar en estas líneas que este ámbito de relación y colaboración se sustenta en la función estatutariamente atribuida al Defensor del Pueblo Andaluz como es la «defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título Primero de la Constitución y Título Primero del Estatuto» (artículo 128 del Estatuto de Autonomía).

Pues bien, toda queja que resulta admitida a trámite genera de inmediato la petición de colaboración e información desde el Defensor hacia las autoridades, funcionarios y agentes de estas administraciones para auxiliar al Comisionado del Parlamento en sus funciones de esclarecimiento y análisis de las cuestiones que aborda esa queja. La pretensión expresada por la persona que solicita la intervención de la Institución necesita, normalmente, un imprescindible ejercicio de comprobación o investigación del Defensor ante las Administraciones afectadas. De esta manera, el Defensor analiza las posiciones de la queja a través de la información que solicita a los organismos afectados.

Señalado el alcance normativo del deber de colaboración de las Administraciones Públicas con el Defensor del Pueblo Andaluz, centremos el ámbito de la actividad desarrollada en este ejercicio de 2013.

Este año que comentamos, en términos estadísticos, ha supuesto la presentación de 6.926 quejas que se unen a los 2.698 expedientes procedentes de ejercicios anteriores.

De este número de quejas presentadas y de las provenientes de años anteriores, han sido admitidas a trámite durante el ejercicio de 2013 un total de 4.178. Es decir, a partir de la tramitación de la queja se genera una petición de colaboración y de necesario auxilio, para poder esclarecer el asunto que una persona nos ha hecho llegar. Esa colaboración se sustancia en las peticiones de información que dirigimos a las Administraciones, responsables y empleados.

En concreto, durante el ejercicio comentado se han dirigido 3.286 peticiones de información a las más diversas instancias administrativas. Y podemos añadir el dato de que se han recibido en este ejercicio 3.447 informes.

De hecho, gracias a esa colaboración ofrecida, podemos conocer el estado de la cuestión, analizar los posibles motivos de la protesta ciudadana o, sencillamente, ajustar la exactitud de las manifestaciones que la persona interesada nos ha expresado en su escrito. Accedemos, gracias a esa colaboración, al contenido de expediente administrativo y ello nos permite comprender las pretensiones que se deducen en la queja.

Lógicamente, nuestro proceder va dirigido a solicitar esa colaboración e información en un número de veces necesario para obtener finalmente el efectivo cumplimiento de ese singular deber de colaboración establecido por la norma. De hecho, toda petición inicial de información no atendida provoca una reiterada petición; y si ésta segunda solicitud no se responde, volvemos a insistir con una tercera comunicación requiriendo la información necesaria para atender la queja. Esta labor de impulso y de insistencia para obtener la información de la Administración, nos ofrece unos datos de gestión que venimos incorporando en nuestros análisis internos y que, poco a poco, podremos incorporar a los informes de trabajo. Y si, tras varias peticiones de colaboración, ésta no se obtiene, dirigimos el escrito formal de Advertencia por el que se significa a la autoridad responsable su falta de colaboración y se le anuncia de manera detallada las consecuencias legalmente previstas de su omisión según la regulación del Defensor del Pueblo Andaluz.

Para ofrecer un balance expresado en magnitudes más exactas, realizamos una sencilla operación aritmética de relacionar el número de peticiones de información registradas en el año y el número de escritos de reiteración de esas peticiones originales cuando no han sido respondidas.

El indicador consiste en calcular el porcentaje de escritos de primera reiteración, segunda reiteración o Advertencia que se dictan, en relación con las peticiones de información iniciales. Así podemos obtener una cifra porcentual de empleo de estas sucesivas demandas de información que nos vemos obligados a enviar por la ausencia de respuestas.

En concreto, podemos indicar que con motivo de las quejas admitidas a trámite, y que provocaron la necesaria petición formal de información (3.286 escritos) a las distintas Administraciones y organismos, fue necesario remitir en un 60,01 por ciento de los casos una nueva petición de información (primer reitero).

Así mismo, nos vimos obligados a requerir en una nueva ocasión (segundo reitero) esa información no recibida en un 23,10% por ciento de los casos. Y, finalmente, el Defensor del Pueblo Andaluz debió dirigir escritos formales de Advertencia en el 3,38% de los expedientes ante la persistencia en no enviar la información solicitada.

Con todo ello, la gran mayoría de las peticiones e información obtiene una respuesta y ésta, acostumbra —con sus evidentes mejoras— a recoger la información suficiente para evaluar el caso. De ahí que la principal valoración que hemos de manifestar es el normal desarrollo de los cauces de colaboración de las Administraciones Públicas con el Defensor del Pueblo Andaluz en el desempeño de sus funciones.

En todo caso, esta Institución no puede cejar en aspirar a conquistar la mejor y más eficaz colaboración de las Administraciones y sus responsables. No es tanto una cuestión de prurito o rango institucional. Es, sencillamente, el respeto que merece la persona afectada en la queja y que ha buscado en el Comisionado del Parlamento un ámbito de protección y tutela que no puede verse abocado a un silencio o indiferencia añadida.

Finalmente, cuando la colaboración no se facilita por quien tiene la obligación estatutaria y legal de hacerlo, el Defensor del Pueblo Andaluz queda en disposición de proceder a valorar la situación concreta y declarar, en su caso, la «actitud entorpecedora» de la autoridad responsable a sus funciones, en los términos del artículo 18.2 de la Ley reguladora.

Conforme a este mismo artículo 18.2 de la Ley 9/1983, así como el artículo 26.3 de su Reglamento, se destacan a continuación las autoridades cuyo comportamiento no colaborador ha acreditado la declaración formal de «actitud entorpecedora» a las funciones del Defensor, con indicación, igualmente, del Boletín Oficial del Parlamento en el que se recoge cada resolución. En este Informe reseñamos el único caso producido durante 2013.

<b>QUEJA</b>	<b>AUTORIDAD</b>	<b>BOLETÍN OFICIAL DEL PARLAMENTO</b>
Queja 11/5600	Alcaldía Presidencia del Ayuntamiento de Lora del Río (Sevilla).	IX Nº 248, de 21 de junio de 2013

En este comentario nos hemos ceñido a la relación del Defensor del Pueblo Andaluz con las Administraciones expresamente sometidas a su ámbito de supervisión. Sin embargo, no debemos olvidar que la organización administrativa, competencial y territorial promueven en numerosas ocasiones la concurrencia de diversas Administraciones en sus relaciones con los ciudadanos susceptibles de generar la queja que se presenta formalmente ante el Defensor del Pueblo Andaluz. Evidentemente, en estos casos se suscitan ámbitos de relación entre el Comisionado del Parlamento y entidades dependientes de la Administración General del Estado que también pueden, o deben, protagonizar un ejercicio de colaboración y coordinación en la resolución del caso.

De hecho, por esa vía de colaboración, hemos obtenido de distintos órganos de la Administración General del Estado la colaboración necesaria, en un marco de cooperación, para ser informados y, al mismo tiempo, poder informar a la ciudadanía sobre cuestiones que les concierne por afectar a sus derechos e intereses legítimos.

Se trata de supuestos en los que, por distintos motivos, es necesaria una intervención por parte de los órganos dependientes de la Administración del Estado sobre la que interesamos una información que, en modo alguno, supone supervisión.

Sin embargo, en algún concreto sector de nuestra actividad de protección de los derechos de las personas, desde hace un tiempo a esta parte, nos encontramos con que escritos dirigidos a órganos dependientes del Ministerio de Fomento solicitando información –salvo a las Demarcaciones de Carreteras de Andalucía o ADIF, Administración de Infraestructuras Ferroviarias- nos es denegada esa cooperación, exigiéndonos, a nuestro juicio, inadecuadamente y restando eficacia a la actuación que, para solicitar una simple información, nos dirijamos a esos órganos a través de la Institución de la Defensora del Pueblo de las Cortes Generales.

El incidente, aunque puntual, nos permite ofrecer un relato detallado que describe y centra con precisión el ámbito normativo de relación y la posición del Defensor del Pueblo Andaluz avalada por la argumentación jurídico-constitucional que detallamos.

Porque, insistimos, ante la Administración General del Estado no hablamos de supervisar, sino de solicitar y facilitar una información sobre cuestiones que afectan a la

ciudadanía andaluza, en territorio andaluz y sobre actuaciones que, en principio, correspondería realizar a la Administración estatal en territorio andaluz.

El caso que comentamos por su singularidad tomó un cariz de mayor entidad cuando, en septiembre de 2012, la Directora del Gabinete de la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda, del citado Ministerio de Fomento, en respuesta a varios escritos en los que habíamos solicitado, por vía de colaboración, no de supervisión, información en diferentes quejas, nos hizo llegar las siguientes consideraciones:

*“1. La Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en su art. 128, instituye la figura del Defensor del Pueblo Andaluz, al que atribuye, sin perjuicio de la institución del Defensor del Pueblo contemplada en la Constitución Española, la función que le encomienda el Estatuto de Autonomía y la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de las Administraciones Públicas de Andalucía, dando cuenta de ello al Parlamento Andaluz (art. 182.1) y en su art. 128.3, por el que el Defensor del Pueblo Andaluz y el Defensor del Pueblo designado por las Cortes Generales colaborarán en el ejercicio de sus funciones.*

*2. En cuanto al ámbito de competencias del Defensor del Pueblo Andaluz, en el art. 14 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, dice que podrá solamente dirigirse al Defensor del Pueblo del Estado o a los defensores del pueblo o instituciones análogas de otras Comunidades Autónomas, para coordinar actuaciones que excedan del ámbito territorial de Andalucía.*

*Así pues, la Ley regula minuciosamente las actuaciones y ámbitos en los que podrá actuar el Defensor del Pueblo Andaluz.*

*En el art. 1 de esta misma Ley, se le define como el Comisionado del Parlamento, designado por éste para la defensa de los derechos comprendidos en el Título de la Constitución Española, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración Autonómica y el Parlamento. Es decir, las relaciones entre el Defensor del Pueblo Andaluz y las otras Administraciones no sujetas al ámbito de actuación de sus competencias, las deberá vehicular, en términos generales, a través del Defensor del Pueblo.*

*Por tanto, en sus escritos de queja, no puede utilizar el término “dirigirnos a”, aunque lo suavice especificando “en vía de colaboración”, más de lo que el mismo significa y deducir de él el sometimiento de la Administración del Estado a la supervisión del Defensor del Pueblo Andaluz.*

*A la vista de las consideraciones expuestas, puede concluirse que de los preceptos de la Ley del Defensor del Pueblo Andaluz no se deriva subordinación ni obligación alguna con respecto al mismo de la Secretaria de Estado y de las Unidades que de ella dependen. Por tanto, el Defensor del Pueblo Andaluz, dentro de las funciones que tiene asignadas por ley, no puede exigir directamente a la Administración Central informes o colaboraciones que exceden del ámbito de sus competencias.*

*En consecuencia, la petición de información que formula esa Alta Institución sobre las presentes quejas y sucesivas que pudieran presentarse*

*deberían vehicularse a través del Defensor del Pueblo y nunca directamente a través de una Unidad Administrativa o Departamento Ministerial del Gobierno de España”.*

A la vista de este escrito, trasladamos a la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda nuestra posición pues, en definitiva, no podíamos compartir que la mencionada Directora del Gabinete denegara la información solicitada por esta Institución, en vía de colaboración, sobre cuestiones que, insistimos, consideramos de interés para un sector de la ciudadanía andaluza. Por ello, manifestamos a la citada Secretaría lo siguiente:

*“Se nos expone que esta petición de información debe “vehicularse” a través de la Institución de la Defensora del Pueblo y nunca a través de una Unidad Administrativa o Departamento Ministerial del Gobierno de España.*

*Tal negativa a colaborar con esta Institución se justifica en base a que la normativa reguladora de ésta no permite que utilicemos el término “dirigirnos a”, ni siquiera aunque se “suavice” su significado con la expresión “en vía de colaboración”.*

*A la vista del contenido de esta respuesta, y sin perjuicio de trasladar a Vd. nuestro malestar por el contenido y los términos en los que ha sido redactado el mencionado escrito a la hora de dirigirse a esta Institución Estatutaria, hemos considerado oportuno hacer las siguientes consideraciones:*

*1º. Esta Institución ejerce sus competencias dentro del marco establecido por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Andalucía; de los arts. 1, 10 y 14 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz y del art. 2 de la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, que regula las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares existentes en las distintas Comunidades Autónomas.*

*Éste es nuestro marco normativo básico y a él nos atenemos escrupulosamente cuando se presentan quejas relacionadas con los derechos constitucionales y estatutarios de la ciudadanía, y que afectan a las administraciones territoriales, autonómicas y locales o algunas de las entidades adscritas a las mismas. De ello, damos cumplida cuenta en nuestros Informes Anuales al Parlamento de Andalucía, que se encuentran alojados en nuestra página web, dentro del apartado de Informes Anuales ([www.defensordelpuebloandaluz.es](http://www.defensordelpuebloandaluz.es)).*

*2º. Esta Institución, cuando recibe reclamaciones de la ciudadanía que afectan a órganos o entidades adscritos a la Administración del Estado y entiende que tienen la consideración de quejas contra tales entidades u órganos, las remite a la Defensora del Pueblo de las Cortes Generales, por considerar que es a dicha Institución a la que le corresponde entender de tales asuntos.*

*Prueba de ello es que en el último mandato (2007 a 2011) hemos remitido a dicha Institución, y a otros Defensores Autonómicos, 1.814 quejas, de las 30.505 que, en dicho período, hemos recibido en esta Institución.*

*3º. Por otra parte, cuando se considera que algún asunto, por razón de la competencia de supervisión, precisa de la colaboración del Defensor del Pueblo,*

solicitamos la misma en los términos de la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, habiendo actuado de esta forma en distintas ocasiones. Se trata de supuestos muy variados, tales como aquellos en los que inicialmente hemos interesado una información pero, posteriormente, consideramos que es necesaria una supervisión o bien de aquellos otros en que si bien, en principio, parece que la cuestión corresponde resolverla a la Administración Autonómica, posteriormente, entendemos que, sin la intervención de la Administración del Estado, no es posible resolver el asunto planteado, etc.

En definitiva, cuando es necesaria cualquier actividad de supervisión, por mínima que sea, sobre la Administración del Estado nunca se lleva a cabo directamente por esta Institución.

Por otro lado, nuestra colaboración con la Institución de la Defensora del Pueblo de las Cortes Generales está presente desde la puesta en funcionamiento de la Institución, además de en las actuaciones ya comentadas, en la información que compartimos para evitar posibles duplicidades cuando actuamos en ámbitos de competencias concurrentes, como ocurre cuando supervisamos la Administración Autonómica y las Administraciones Locales, sin que, hasta la fecha, hayan surgido problemas por este motivo entre ambas instituciones. Sirva todo ello como botón de muestra de la intensa colaboración y modélica coordinación que siempre ha mantenido la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz con la del Defensor del Pueblo.

4º. Todo lo manifestado hasta ahora viene a demostrar que esta Institución, en ningún caso, ha intentado supervisar a la Administración del Estado. Quedaría por dilucidar si los Comisionados Parlamentarios, entre ellos el Andaluz, pueden, o no, “dirigirse a” la Administración del Estado para solicitar información, ni siquiera cuando se trata de “en vía de colaboración”.

Como cuestión previa, debemos aclarar que, en todo caso, no comentamos la valoración que realiza la Directora del Gabinete cuando mantiene que de la Ley reguladora de la Institución no se deriva una subordinación de esa Secretaría de Estado hacia nuestra Institución, pues tal hecho, ni por asomo, se desprende de nuestra actuación ni es posible estimar que tal subordinación exista, ni siquiera cuando supervisamos a la Administración Autonómica o las Locales de nuestra Comunidad Autónoma. Ello por cuanto la relación que se establece entre los Comisionados Parlamentarios y las administraciones supervisadas es por razón de la competencia y no de jerarquía, en cuyo plano habría que situar una relación de subordinación.

Hecho este paréntesis, corresponde ahora, como decíamos, dilucidar si esta Institución puede, o no, “dirigirse a” los órganos de la Administración del Estado. Se trata de una cuestión completamente resuelta en la Sentencia del Tribunal Constitucional 142/1988, de 12 de julio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno Español, en el que se pronuncia sobre la constitucionalidad entre otros preceptos del núm. 3 del art. 2 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón, cuyo tenor literal era, y es, por que el Tribunal lo declaró conforme a la Constitución, el siguiente:

«Del mismo modo el Justicia de Aragón, en el cumplimiento de su misión, podrá dirigirse a toda clase de autoridades, organismos, funcionarios y



*dependencias de cualquier Administración con sede en la Comunidad Autónoma.»*

*El Tribunal Constitucional, en el Fundamento Jurídico 3º de esta Sentencia, manifiesta que la simple lectura del artículo: “(...) admite sin dificultad una interpretación conforme con la Constitución y con los preceptos del Estatuto que desarrolla. Equiparar el término «supervisión», que utiliza el precepto en sus núms. 1 y 2 al referirse a la Administración Autónoma y a los entes locales aragoneses, con la expresión «dirigirse a» que emplea el núm. 3 para «cualquier otra Administración con sede en la Comunidad Autónoma», es contrario al sentido gramatical de las palabras, a la interpretación sistemática del propio precepto y de la Ley en su conjunto, y al criterio hermenéutico reiterado por este Tribunal y recogido por el art. 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de interpretar y aplicar las normas según los preceptos y principios constitucionales”.*

*A continuación y motivando el porqué estas Instituciones pueden dirigirse a cualquier Administración, dice que “(...) como sostienen en sus escritos los representantes de las Cortes de Aragón y de la Diputación General, interpretando el núm. 3 del art. 2 de la Ley impugnada «según el sentido propio de sus palabras» (art. 3.1 del Código Civil), no puede atribuirse al término utilizado «dirigirse a» más de lo que él mismo significa y deducir de él un sometimiento de la Administración del Estado a la supervisión del Justicia de Aragón. El precepto se limita a autorizar o hacer posible que el Justicia se ponga en comunicación con cualquier órgano o dependencia de las Administraciones presentes en la Comunidad Autónoma, bien a efectos de solicitar de ellas la información o ayuda que puedan resultar necesarias para el desempeño de la función que le atribuye el apartado a) del art. 33.1 del EAA -«la protección y defensa de los derechos individuales y colectivos reconocidos en este Estatuto»-*

*Insistiendo, aún más, en la motivación por la cual considera que el término “dirigirse a” es perfectamente constitucional, recuerda la clara diferenciación que la ley establece entre los términos utilizados cuando se habla de la Administración Autonómica, a la que supervisa, respecto de cuando lo hace a otras Administraciones, sobre las que no posee competencia de supervisión, en cuyo caso se limita a “dirigirse a”.*

*Por todo ello y en conclusión, una lectura serena del contenido de nuestros escritos permiten valorar la perfecta constitucionalidad de los términos utilizados en el mismo y de su contenido destinado a obtener información y, en su caso, si lo vemos necesario proponer alguna actuación, en cuyo supuesto, si fuera necesario actuaríamos a través de la Institución de la Defensora del Pueblo de las Cortes Generales.*

*Consiguientemente, estimamos que no se puede limitar a los Comisionados Parlamentarios Autonómicos su facultad de dirigirse a otros órganos de la Administración o de otro poder público que se encuentre fuera de su ámbito de supervisión, en cuanto tal relación no deriva de unas competencias de supervisión, sino de un deber genérico de coordinación y colaboración que se encuentra en el art. 103.1 de la Constitución y, de manera más concreta en el ámbito de la legislación ordinaria, por lo que se refiere a las Administraciones Públicas, en el art. 3.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen*

*Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*

*Por todo ello, confiamos, y deseamos, que los distintos informes que hemos rogado por vía de colaboración, y nunca de supervisión, se nos remitan a la mayor brevedad posible para poder dar respuesta a peticiones que nos han dirigido los ciudadanos y concluir nuestras actuaciones que tenemos paralizadas desde hace meses, causándoles con ello un perjuicio innecesario a las personas que se dirigieron a esta Institución. Los asuntos que tenemos pendientes de respuesta en materia de obras públicas y transportes son, además, de los referenciados en el escrito de la Directora del Gabinete, (12/2683 y 12/572), el 12/67, de los que, para facilitar su localización, adjuntamos fotocopia de las peticiones de informe iniciales.*

*Al fin y al cabo, es a la ciudadanía andaluza, con su solicitud de intervención del Defensor del Pueblo Andaluz, la que motiva la actuación de esta Institución dentro del marco constitucional y legal. Es así como este Comisionado del Parlamento de Andalucía ha conseguido alcanzar un importante grado de confianza de nuestra ciudadanía, como lo demuestra no sólo las 110.643 quejas y más de 100.000 solicitudes de información que, hasta la fecha, ha tramitado esta Institución, si no, lo que es más importante para nosotros, el nivel de confianza y satisfacción por los servicios que prestamos, que nos otorgan los ciudadanos andaluces a través de indicadores objetivos que puede consultar en estas direcciones electrónicas: [http://cadpea.ugr.es/Egopa\\_ArchivoDocu.aspx](http://cadpea.ugr.es/Egopa_ArchivoDocu.aspx)  
[www.defensordelpuebloandaluz.es/informacion/calidad/indicadores](http://www.defensordelpuebloandaluz.es/informacion/calidad/indicadores)*

*Por todo ello, creemos que debe evitarse, en el futuro, cualquier actitud que suponga confrontación y, consecuentemente, realizar precisiones innecesarias o entrar en discusiones que retrasan las respuestas que esperan los ciudadanos y nos alejan del deseo expresado reiteradamente por la ciudadanía y los Gobiernos de la Nación y Autonómico de generar un marco de colaboración que permita atender con eficacia, eficiencia y transparencia los intereses de la ciudadanía.*

*Por nuestra parte tenga la certeza esa Secretaría de Estado que esta Institución siempre va a seguir actuando bajo el principio de lealtad constitucional en sus relaciones con todas las administraciones publicas cualquiera que sea la naturaleza de estas pero, al mismo tiempo, con el objetivo irrenunciable de poner nuestra Oficina al servicio y disposición de la ciudadanía lo que en última instancia justifica la propia existencia de la misma”.*

Como respuesta a este escrito, la Secretaría General nos comunicó que había trasladado a la Defensora del Pueblo de las Cortes Generales los informes de los respectivos órganos administrativos a los que nos habíamos dirigido para que ésta trasladara los mismos a los interesados, por lo que entendimos que no se habían aceptado nuestras consideraciones, hecho éste que ponemos en conocimiento del Parlamento de Andalucía a través de este resumen de las quejas.

Para concluir con esta reseña, debemos significar que ya en el Informe de 2009 explicábamos la denuncia que se presentó, a instancias del Defensor del Pueblo Andaluz, por el Ministerio Fiscal contra la persona del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Almuñécar, debido a su persistencia en la actitud entorpecedora ante la Institucional, tal y

como quedó declarado con motivo de la **queja 06/3522, queja 07/152, queja 07/4514, queja 08/1931, queja 08/3071 y queja 08/4679..**

La denuncia reproducía las omisiones de deber de colaboración que se venían padeciendo con motivo de estos seis expedientes y se significaba la gravedad de una actitud obstruccionista que era susceptible de ser conocida por el Ministerio Fiscal en orden a dilucidar las posibles responsabilidades de orden penal previstas en el vigente artículo 502.2 de Código Penal.

Conforme a esta iniciativa judicial, en el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 2 de Almuñécar y Violencia sobre la Mujer se incoaron las Diligencias Previas 2808/2009. Tras los trámites previstos, en el Procedimiento Abreviado 2/10, finalmente se dictó sentencia nº 136/13 por el Juzgado de lo Penal número Uno de Motril (Granada) que falló absolver libremente al acusado del delito contra las Instituciones del Estado.



**SECCIÓN SEXTA:**  
**RELACIONES INSTITUCIONALES**



## **SECCIÓN SEXTA.- RELACIONES INSTITUCIONALES.**

Abordamos en esta sección un relato sintético de actuaciones del Defensor del Pueblo Andaluz en el desarrollo de una extensa actividad institucional, a través de la cual se concretan relaciones del más variado tipo en diversos ámbitos, que tienen por finalidad la promoción e impulso de derechos, así como la divulgación institucional y el fomento de la participación social, además de otras actividades institucionales de interés para el cumplimiento de los fines que tiene encomendados este Comisionado.

Para facilitar la exposición y consulta de la heterogénea actividad institucional recogida en esta Sección, como en años anteriores, procedemos a su sistematización a través de bloques temáticos.

### **I.- RELACIONES CON EL PARLAMENTO.**

La naturaleza de órgano de extracción parlamentaria del Defensor del Pueblo Andaluz determina que en el ámbito de sus relaciones institucionales la relación con el Parlamento del que es Comisionado, sea prioritaria para esta Institución.

En este sentido, la natural relación entre este Comisionado y su Parlamento se ha desarrollado durante el año 2013 a través del cauce procedimental ordinario que establece la Ley para el inicio de un nuevo mandato y designación del Titular de la Institución y sus Adjuntías, así como el previsto para dar a conocer y exponer en el ámbito parlamentario sus informes e investigaciones, manifestando también su parecer en trabajos de índole parlamentaria y colaborando recíprocamente en iniciativas de las dos instituciones, que contribuyen a estrechar la relación y sintonía entre ambas entidades.

Pasando al detalle de actividades, hemos de iniciar nuestra exposición indicando que la entrega del Informe Anual de 2012 al Presidente del Parlamento se realizó el día 25 de marzo de 2013, publicándose en el BOPA nº 200, de 11 de abril de 2013. El Informe fue expuesto ante la Comisión de Gobierno Interior y Peticiones en su sesión celebrada el día 2 de mayo de 2013 (Diario de Comisiones, nº 136). La exposición y debate del Informe ante el Pleno de la Cámara se realizó el día 8 de mayo de 2013 (Diario de Sesiones de Plenos nº 38).

En su condición de Defensor del Menor de Andalucía (Disposición Adicional Primera de la Ley 1\1998, de 20 de abril, de los Derechos y la Atención al Menor, publicada en el BOJA nº 53, de 12 de mayo) el Defensor del Pueblo Andaluz presentó ante el Parlamento el Informe Anual del Menor correspondiente al año 2012 el 21 de mayo de 2013 (BOPA nº 245, de 28 de junio de 2013). Debatido en la Comisión de Igualdad y Bienestar Social el día 4 de diciembre de 2013 (Diario de Sesiones nº 217).

Asimismo se ha elaborado y puesto a disposición de los Grupos Parlamentarios el Informe Especial sobre “La situación de los Enfermos Mentales en Andalucía”, presentado en el Parlamento de Andalucía el 8 de abril de 2013 (BOPA nº 204, de 18 de abril de 2012).

Se han producido también las comparecencias del Defensor del Pueblo Andaluz en diversas Comisiones Parlamentarias. En concreto:

- En la Comisión de Gobierno Interior y Peticiones, el día 2 de mayo de 2013, en relación con el Informe Anual del Defensor del Pueblo Andaluz 2012 (Diario de Sesiones de Comisiones, nº 136).
- En la Comisión de Igualdad y Bienestar Social, el 21 de mayo de 2013, en relación con el Informe Anual del Menor del año 2012 (Diario de Sesiones de Comisiones, nº 217).
- En la Comisión de Gobierno Interior y Peticiones, el día 27 de mayo de 2013, compareció D. Jesús Maeztu Gregorio de Tejada con carácter previo a su propuesta como Defensor del Pueblo Andaluz (BOPA nº 231, de 28 de mayo).
- En la Comisión de Gobierno Interior y Peticiones, el día 11 de julio de 2013, compareció D<sup>a</sup>. Juana Pérez Oller para valorar su idoneidad como Adjunta del Defensor del Pueblo Andaluz de y dar la conformidad, en su caso, a la propuesta de nombramiento de las Adjuntías (Diario de Sesiones de Comisiones, nº 168, de 11 de julio de 2013).
- En la Comisión de Gobierno Interior y Peticiones, el día 10 de diciembre de 2013, para exponer las líneas de actuación de la Institución en su VI mandato (Diario de Sesiones de Comisiones, nº 222).

En otro orden de cosas, y en el marco de la colaboración de las instituciones parlamentarias de Andalucía, el Defensor del Pueblo Andaluz ha participado en el año 2013 en la convocatoria general de este tipo de ayudas para las que destina el 0'7% de su presupuesto de gastos, 35.185 euros. Asimismo, en este ejercicio ha participado en una convocatoria extraordinaria de ayudas de estas instituciones destinada a Filipinas con un importe de 15.079 euros.

Una vez concluido el periodo de duración del V mandato del Defensor del Pueblo Andaluz, fue designado como Titular de esta Institución para el VI mandato de la misma, D. Jesús Maeztu Gregorio de Tejada, en sesión del Pleno del Parlamento de Andalucía celebrada el día desde el 12 de junio de 2013 (Diario de Sesiones nº 42). La propuesta de designación fue aprobada con 104 votos a favor y un voto en blanco. La toma de posesión tuvo lugar en el Parlamento de Andalucía el día 20 de junio de 2013.

Para el desempeño de las Adjuntías de este VI mandato fueron designados D. Carlos del Barco Galán, D<sup>a</sup>. Juana Pérez Oller y D. Luis Pizarro Fernández, previa conformidad de la Comisión de Gobierno Interior y Peticiones en sesión celebrada el 11 de julio de 2013. La toma de posesión tuvo lugar en el Parlamento de Andalucía el día 17 de julio de 2013.

## **II.- RELACIONES CON EL DEFENSOR DEL PUEBLO DE LAS CORTES GENERALES Y CON LOS COMISIONADOS PARLAMENTARIOS AUTONÓMICOS.**

Durante el año 2013 se han remitido 483 quejas a las Instituciones afines, de las cuales 473 fueron al Comisionado Estatal y 10 a los Autonómicos, por plantearse en las mismas temas que afectaban a la competencia funcional y/o territorial de dichas



Instituciones. En la Sección Cuarta se relatan con mayor detalle las circunstancias de estas quejas.

En este contexto de cooperación hemos de enmarcar también la celebración, en Lanzarote (Canarias), durante los días 30 y 31 de octubre, de las XVIII Jornadas de Coordinación entre Defensorías del Pueblo, organizadas por la Institución del Diputado del Común de Canarias en las que se debatió, con carácter monográfico, sobre la aplicación en España de la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con Discapacidad.

Para abordar esta temática se desarrollaron diversas ponencias, agrupadas en los siguientes ámbitos de actuación:

- Los derechos fundamentales de las personas con discapacidad y su interpretación a la luz de la Convención
- Hacia el modelo social de la discapacidad. Su plasmación en la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad.
- La accesibilidad universal como elemento esencial para garantizar la igualdad de oportunidades.

Asimismo, se debatieron y aprobaron las conclusiones sobre estos temas que habían sido tratados en Talleres previos, agrupados sectorialmente en torno a estas materias y se celebraron reuniones paralelas de coordinación en otros temas comunes. A continuación reproducimos las conclusiones de las Jornadas de XXVIII Jornadas de Coordinación aprobadas por los Titulares de esta instituciones:

*“Los Defensores del Pueblo, reunidos con ocasión de las XXIII Jornadas de Coordinación, hemos analizado la aplicación en España de la Convención Internacional de Derechos de las Personas con Discapacidad a los cinco años de su entrada en vigor y queremos destacar algunas de nuestras conclusiones:*

*1.- La Convención establece un nuevo paradigma respecto de la discapacidad que supera la visión asistencialista para proponer un modelo social de la discapacidad basado en los derechos humanos.*

*2.- Deben abordarse con urgencia reformas legales que ajusten los ordenamientos jurídicos al tratamiento que ofrece la Convención con relación a la capacidad jurídica. Dicha reforma, ha de superar definitivamente el modelo de “sustitución de la voluntad” para asumir el de “apoyo o asistencia en la toma de decisiones”. A tal efecto resulta necesario dotar a la Administración de Justicia de los medios suficientes para poder desarrollar este nuevo enfoque.*

*3.- La necesaria reforma legal de la medida de internamiento involuntario, que deriva de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, debería aprovecharse para desvincular dicha medida de la idea de discapacidad y abordar todas las situaciones en las que una persona (con discapacidad o no), puede ser ingresada sin su consentimiento.*

*4.- La contención física o farmacológica puede constituir una restricción de derechos fundamentales y como tal, requiere de un régimen de aplicación y*

*supervisión especialmente estricto, tanto en lo referente a su autorización, como a su prolongación en el tiempo.*

*5.- En la actual situación de crisis económica, es necesario fortalecer y garantizar los derechos de los padres con discapacidad y de sus hijos, diseñando una serie de medidas de apoyo que eviten que la discapacidad pueda llevar a la retirada de la tutela de los hijos.*

*6.- Recomendamos a las Administraciones que revisen y actualicen la múltiple terminología que emplean para referirse a la discapacidad, con el fin de favorecer un cambio de percepción, y luchar contra los estereotipos y prejuicios.*

*7.- Los Defensores proponemos el establecimiento de un sistema unificado de acreditación de la discapacidad, como el que prevé la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.*

*8.- Resulta inexcusable que se activen los trabajos para disponer de un nuevo baremo de evaluación de discapacidades que supere las limitaciones del actual, muy centrado en los aspectos de tipo físico o sensorial.*

*9.- Los Defensores reclamamos una aplicación más estricta de las facultades inspectoras y, en su caso, sancionadoras en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal, dada la inaplicación de esta normativa. Esta situación entraña el riesgo de que estas conquistas legales acaben siendo consideradas meras declaraciones retóricas.*

*10.- Consideramos necesario difundir en la sociedad los valores fundamentales de la educación inclusiva y promover políticas acordes con los principios del modelo social de la discapacidad que se concreten en cambios respecto de los servicios de apoyo al sistema educativo, los criterios de evaluación, así como la formación permanente del profesorado.*

*11.- Instamos a las Administraciones Públicas a que continúen con la adopción de medidas de discriminación positiva para alcanzar la igualdad material de las personas con discapacidad respecto del empleo. Asimismo, es necesario propiciar una mayor sensibilización social sobre sus posibilidades laborales más allá de los mecanismos destinados específicamente para las personas con discapacidad. Es igualmente importante avanzar en la adaptación de los lugares y puestos de trabajo, así como favorecer una línea estable de incentivos y subvenciones a tal fin.*

*12.- Proponemos la inclusión de un concepto unificado de personas con discapacidad en el ordenamiento tributario, que aporte seguridad jurídica y garantice un tratamiento uniforme en su aplicación.*

*13.- Los Defensores del Pueblo reclamamos a los poderes públicos que asuman, en el marco de lo establecido en la Constitución, el inaplazable compromiso de supresión de las barreras que impiden el ejercicio real y efectivo de los derechos de las personas con discapacidad. En particular, respecto a las arquitectónicas y urbanísticas, los Defensores apelan a la coordinación de las entidades locales a través de la Federación Española de Municipios y Provincias.*

14.- *La atención a la dependencia, en un contexto de severas restricciones presupuestarias, absorbe la mayor parte del gasto en servicios sociales generales. Esta atención no debe constituir la única respuesta que se pueda esperar de las Administraciones Públicas para la protección de todo tipo de colectivos en situación vulnerable. En este punto los Defensores del Pueblo expresan su preocupación por las consecuencias prácticas que esta situación implica en cuanto al mantenimiento del sistema público de servicios sociales.*

15.- *La aplicación, de manera general, de la gratuidad de los medicamentos para las personas con discapacidad, especialmente dependientes de la prestación farmacéutica, constituye una medida de apoyo imprescindible para estas personas.*

16.- *En el ámbito sanitario, resulta necesario prestar mayor atención a los problemas derivados de las personas con enfermedades crónicas, así como a las patologías múltiples, a través de enfoques más centrados en la atención a los pacientes que en la atención a los procesos que estos padecen. También debe prestarse mayor atención a la suficiencia de los medios de transporte adaptados, especialmente en los ámbitos rural o insular, para evitar que la continuidad de los tratamientos pueda verse comprometida.*

17.- *Los Defensores del Pueblo mostramos nuestro reconocimiento a las personas, asociaciones, colectivos y organizaciones no gubernamentales que trabajan en la discapacidad y les animamos a que continúen con su imprescindible labor; al tiempo que reclamamos de las Administraciones públicas, que impulsen medidas de apoyo a estas iniciativas nacidas de la sociedad civil, a través de su fomento y mecenazgo.*

*Lanzarote, Teguiise a 31 de octubre de 2013”.*

En el marco de la colaboración con las Defensorías incorporadas al proyecto de la Plataforma de Cooperación Tecnológica para el impulso de la utilización de las TIC en estas instituciones y hacer efectivo el derecho de la ciudadanía de acceso electrónico a los servicios prestados por las mismas en las condiciones previstas en la Ley 11/2007, de 22 de junio, se ha continuado con el desarrollo de este proyecto con arreglo a las previsiones acordadas. La Plataforma de Cooperación constituida inició sus cometidos a partir de los desarrollos tecnológicos titularidad del Defensor del Pueblo Andaluz, cuyo uso se cede gratuitamente, a través de Convenio, a las otras instituciones que, a su vez, se comprometen a ceder de forma gratuita otros desarrollos de su titularidad.

Asimismo, durante el año 2013, en el ámbito de las relaciones con las demás Defensorías, tras el acuerdo de todas éstas, estatal y autonómicas, para elaborar coordinadamente un informe especial sobre la situación de las urgencias hospitalarias se han realizado los trabajos previos de diseño de la metodología de la investigación a desarrollar y planificación del trabajo a acometer por cada Defensoría.

### **III.- RELACIONES CON OTRAS INSTITUCIONES AFINES.**

Como viene siendo habitual, la Institución participa activamente en los trabajos de las organizaciones internacionales de Defensores de las que es miembro de pleno

derecho. Nuestros ámbitos principales son el estrictamente europeo y, muy especialmente, la vertiente latinoamericana de estas relaciones.

En este contexto, el Defensor del Pueblo Andaluz forma parte de las redes internacionales de Defensorías del Pueblo de la FIO (Federación Iberoamericana de Ombudsman), del IIO (Instituto Internacional del Ombudsman) y de la ENOC (Organización de defensa de los derechos de la Infancia), con las que colabora activamente para la protección y defensa de los derechos ciudadanos, en general, y de la personas menores en particular.

Asimismo, el Defensor del Pueblo Andaluz durante el año 2013 ha venido manteniendo las relaciones habituales de coordinación y cooperación con los Defensores Universitarios de Andalucía. En este marco, clausuró la Conferencia de Defensores Universitarios Españoles celebrada en Sevilla en el mes de noviembre.

Igualmente se han seguido manteniendo con las figuras creadas en el ámbito de la Administración Local para la protección y defensa de los derechos de los ciudadanos las relaciones correspondientes para prestarles el apoyo necesario para el cumplimiento de esta tarea de acuerdo con lo previsto en los Convenios de colaboración celebrados con los mismos.

En este apartado hemos de reseñar también que durante el año 2013 el Defensor del pueblo Andaluz se ha reunido con el Relator de Naciones Unidas, Mutuma Rutere, para tratar de la situación de las minorías y de la inmigración en Andalucía y de las problemáticas que les afectan. Asimismo, se reunió con el Comisario Europeo de Derechos Humanos, Nils Muizneks, para informarle sobre distintos aspectos relacionados con la protección y defensa de estos derechos en Andalucía.

#### **IV.- RELACIONES DE COLABORACIÓN CON ASOCIACIONES Y AGENTES SOCIALES.**

Durante el año 2013, el Defensor del Pueblo Andaluz ha continuado colaborando estrechamente con el movimiento social y los agentes sociales ante la importancia que para la eficaz tarea de defensa de los derechos y libertades constitucionales representa la colaboración con la iniciativa social, y máxime en la situación de crisis en la que nos encontramos.

Esta cooperación que habitualmente mantenemos con asociaciones y agentes sociales nos sigue demostrando, año tras año, que estas entidades son, en la práctica, el mejor intermediario con que cuenta esta Institución para llegar a los colectivos sociales más vulnerables de nuestra sociedad, dándoles a conocer sus derechos y las vías de resolución de conflictos, exigiendo a las Administraciones el respeto y protección de esos derechos, posibilitando su acercamiento a las Instituciones Públicas y favoreciendo, en definitiva, su integración y normalización social.

Bajo estas premisas hemos mantenido e incrementado nuestras relaciones con el rico tejido social existente en Andalucía, en los más variados campos, entre los que podemos destacar la cooperación mantenida con las entidades representativas de los siguientes colectivos sociales:

- Personas con discapacidad física, mental o sensorial.

- Enfermos mentales.
- Enfermos de Sida.
- Menores en situación de desprotección.
- Atención a personas con problemas de drogadicción.
- Defensa de los derechos de las mujeres.
- Atención sociosanitaria a personas marginadas y sin apoyos familiares.
- Apoyo a familiares en situación de especial vulnerabilidad.
- Apoyo a personas en situación de desempleo de larga duración.
- Atención a los trabajadores temporeros.
- Atención social de inmigrantes.
- Defensa del derecho a la educación.
- Prevención de la exclusión.
- Integración social de colectivos.
- Defensa de los derechos humanos.
- Defensa de los derechos de las personas presas.
- Apoyo al desarrollo y la solidaridad con los países del tercer mundo.
- Atención a las víctimas de la violencia o la defensa de sus derechos.
- Defensa de diferentes colectivos profesionales.
- Defensa de los derechos de usuarios de diferentes servicios públicos.
- Protección del medio ambiente.
- Protección del derecho de acceso a las TIC.

Esta cooperación con el movimiento asociativo se ha desarrollado en el marco del respeto a la autonomía y libertad de actuación de estas entidades, concretándose en alguna de las siguientes actuaciones:

- Presentación de quejas (colectivas o individuales) por parte de las asociaciones y agentes sociales.
- Iniciación de actuaciones de oficio como consecuencia de las informaciones que nos ha hecho llegar esta iniciativa social.
- Realización de funciones de intermediación en conflictos surgidos entre estas asociaciones y las Administraciones Públicas.
- Elevación a órganos y autoridades administrativas de propuestas que nos han hecho llegar los representantes de estos colectivos.
- Apoyo institucional a campañas o actos de solidaridad promovidos por diferentes colectivos.

- Intercambio de información y documentación de interés para las dos partes.
- Cooperación material con el movimiento asociativo en el desarrollo de iniciativas que tienen como finalidad la promoción de los derechos sociales.
- Asesoramiento al Defensor del Pueblo Andaluz en el marco de los órganos colegiados constituidos en esta Institución a tal fin.

Esta relación ha implicado, en unos casos, el inicio de nuevos contactos con la entidad social en cuestión y, en otros, el mantenimiento de relaciones preexistentes a través del intercambio, oral o escrito, de información, así como la participación en actos o desarrollo de iniciativas conjunta.

A destacar, en este ámbito, el funcionamiento de los Consejos Asesores del Defensor del Pueblo Andaluz en materia de atención a personas en situación de Dependencia e Inmigración, al amparo de lo establecido en la disposición adicional 3ª.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de esta Institución, que ha facilitado a ésta un mejor y más eficaz cumplimiento de sus funciones garantistas en relación con estos colectivos. Asimismo, durante el año 2013 se ha reunido el órgano de consulta y asesoramiento en materia de Menores (el E-Foro de Menores) creado por esta Institución en noviembre del año 2008.

Asimismo, cabe reseñar la colaboración desarrollada entre esta Institución y las organizaciones sociales de apoyo a las personas con enfermedad mental fruto de la cual ha sido la elaboración de la Guía de intervención en procesos de jurisdicción civil relativos a personas con discapacidad derivadas de distintos tipos de problemas psíquicos.

En esta línea de colaboración, en el año 2013, también se han seguido fortaleciendo estas relaciones de cooperación entre el Defensor del Pueblo Andaluz y el movimiento asociativo, a través de los Convenios de colaboración celebrados entre esta Institución y la iniciativa social, al objeto de mejorar la defensa y promoción de los derechos y libertades constitucionales de la ciudadanía.

Con ello se pretende, además posibilitar la creación de nuevos ámbitos de divulgación e información sobre el Defensor del Pueblo Andaluz, a fin de acercar esta Institución a todos los ciudadanos y ciudadanas de Andalucía, en la línea comprometida, por el titular de la misma ante el Parlamento Andaluz.

Las entidades de la iniciativa social con las que se han firmado estos Convenios de Colaboración se relacionan en el apartado VI de esta Sección.

Por otra parte, en la medida de sus posibilidades, y a pesar de la situación de crisis que nos afecta, esta Institución sigue comprometida con la promoción de medidas tendentes a propiciar la efectiva igualdad de oportunidades, en las que se inscribe la convocatoria de una beca formativa para personas con discapacidad intelectual a fin de favorecer su integración laboral.

En este apartado hemos de reseñar también que durante el año 2013 el Defensor del Pueblo Andaluz se ha reunido con el Relator de Naciones Unidas, Mutuma Rutere, para tratar de la situación de las minorías y de la inmigración en Andalucía y de las problemáticas que les afectan.

Asimismo, se reunió con el Comisario Europeo de Derechos Humanos, Nils Muizneks, para informarle sobre distintos aspectos relacionados con la protección y defensa de estos derechos en Andalucía. También en este año se recibió y atendió por el Defensor al Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre personas desaparecidas presidido por Jarminka Dzumhur y Ariel Dulitzky con los que se abordaron distintas problemáticas y perspectivas de trabajo relacionadas con esa cuestión.

Asimismo, en el capítulo de entidades sociales que se hubieran destacado por su colaboración con el Defensor del Pueblo andaluz y se hubieran destacado en la promoción y defensa de los derechos humanos, previstos en el art. 26.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, esta Institución ha considerado oportuno destacar para el ejercicio 2013 a los Centros de Acogida de Cruz Roja de Andalucía de Algeciras (Cádiz), Alcaudete (Jaén), Utrera (Sevilla), Puente Genil (Córdoba) y Sevilla que vienen desempeñando una labor encomiable de protección y tutela de los niños y niñas que se ven afectados por la actividad delictivas de bandas organizadas dedicadas a la trata de menores.

## **V.- OTRAS RELACIONES INSTITUCIONALES.**

En este apartado vamos referirnos a un importante conjunto de actividades que realiza la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz, en el ámbito de la promoción y divulgación de derechos y que constituyen unas intervenciones fundamentales para su protección.

Dentro de las actividades que merecen destacarse en el ejercicio de 2013 en este apartado hemos de destacar las que afectan a la presencia de esta Institución en importantes foros de debate y reflexión para dar su opinión y plantear propuestas concretas ante situaciones y problemas específicos que afectan y preocupan a la sociedad andaluza.

En este sentido, el Defensor del Pueblo Andaluz y sus Adjuntos y Adjuntas han seguido estando presentes en todas las provincias de Andalucía en actos organizados por entidades públicas y privadas, en los más diversos ámbitos y localidades, para dar a conocer las funciones de esta Institución y la opinión que tiene la misma acerca de los problemas que más preocupan a la sociedad andaluza, así como para recoger de primera mano las quejas y reivindicaciones de los distintos colectivos sociales.

Así, el Defensor, las Adjuntías y el personal de la Institución han participado en múltiples actos y foros, relacionados con los problemas educativos, sanitarios, de vivienda, laborales, de infraestructuras públicas, medioambientales, etc., así como en eventos relacionados con los aspectos sociales que más han preocupado a los ciudadanos y ciudadanas de Andalucía durante este ejercicio, como han podido ser los relativos a los temas relacionados con los efectos de la crisis económica, especialmente en los ámbitos de educación, salud, justicia, dependencia, urbanismo y accesibilidad, personas mayores y menores, situación de la mujer en la sociedad, personas con discapacidad, inmigrantes y todos aquellos que han afectado al efectivo disfrute de sus derechos por colectivos sociales.

En 461 actos de estas características ha tenido una presencia activa la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz, durante este año que, mayoritariamente, han tratado sobre las consecuencias y secuelas que está produciendo la crisis económica en la ciudadanía.

Igualmente, en la función de divulgación y dar a conocer esta Institución a la sociedad andaluza, se han recibido en la sede de nuestra Oficina a diversos colectivos: asociaciones, ONG, alumnos de enseñanza secundaria y bachillerato y universitarios, a los que se ha dado a conocer el funcionamiento de esta Institución y el cumplimiento de su tarea, sobre una base eminentemente práctica.

Asimismo, la Institución ha seguido colaborando con las Universidades y empresas andaluzas para la realización de prácticas de los alumnos que están terminando sus estudios universitarios o han realizado masters de postgrado. Durante el año 2013, 6 alumnos han realizado estas prácticas profesionales en el Defensor del Pueblo Andaluz.

Dentro del ámbito de actividades de promoción de derechos, cabe significar la celebración de 13 actos de este tipo que se han concretado en la organización o coorganización de los siguientes actos:

- VIII Jornadas de Formación y Sensibilización “Familia, Menores y Barrios” (Sevilla, 16 de marzo 2013)
- Jornada “Transparencia y Medio Ambiente” (Sevilla, 10 de abril de 2013).
- Reunión del Consejo de Participación de Menores “e-foro menores” del Defensor del Menor de Andalucía (Sevilla, 11 de mayo de 2013)
- Taller de Sensibilización y formación sobre Infancia, Trata y Protección Internacional en colaboración con UNICEF (Sevilla, 12 de julio de 2013).
- I Jornada de trabajo “Avanzar en la mejora del procedimiento de filiación e identificación de los menores extranjeros que llegan a España acompañados de adultos (Sevilla, 12 de julio de 2013).
- Reunión de trabajo con los Defensores Universitarios de Andalucía (Sevilla, 17 de octubre de 2013).
- II Jornada de trabajo “Avanzar en la mejora del procedimiento de filiación e identificación de los menores extranjeros que llegan a España acompañados de adultos (Sevilla, 23 de Octubre de 2013).
- Reunión del Consejo de Participación de Menores “e-foro menores” del Defensor del Menor de Andalucía (Almería, 26 de Octubre de 2013).
- Jornada de Presentación de la Propuesta de Coordinación en los Procesos de Incapacitación relativos a personas con discapacidades psíquicas (Sevilla, 7 de noviembre de 2013).
- IV Jornada de Seguridad Vial: “Las sanciones de tráfico como medida educativa y preventiva” (Sevilla, 14 de noviembre de 2013).
- Entrega de los VI Premios de Defensor del Menor de Andalucía (Baeza, 22 de noviembre de 2013).
- II Jornada de Extranjería: “Derechos ante la Crisis” (Sevilla, 29 de noviembre de 2013).



- Jornada de Presentación de la Propuesta de Coordinación en los Procesos de Incapacitación relativos a personas con discapacidades psíquicas (Jaén, 12 de diciembre de 2013).

En este ámbito, también se han editado y publicado en 2013, además de los Informes Anuales del Defensor del Pueblo Andaluz y del Defensor del Menor de Andalucía correspondientes al año 2013, el Informe Especial sobre La Situación de los Enfermos Mentales en Andalucía y la Guía de intervención en procesos de jurisdicción civil relativos a personas con discapacidad derivadas de distintos tipos de problemas psíquicos.

Asimismo, durante el año 2013 se ha desarrollado una nueva iniciativa de divulgación de derechos incorporando a nuestra página web una Guía orientativa para el ejercicio de sus derechos por la ciudadanía, en la que se han incluido los siguientes:

- Derecho a la asistencia sanitaria.
- Derecho de acceso al empleo público.
- Derecho a la asistencia jurídica gratuita.
- Derechos ante un desahucio inminente.
- Derecho de acceso a la información ambiental.
- Derecho del menor a ser oído.
- Derechos ante el Defensor del Pueblo Andaluz: Preguntas frecuentes.

Dentro de las iniciativas de promoción de derechos, reseñar que durante el año 2013 se han celebrado las IV Jornadas de Seguridad Vial, cuyas conclusiones dieron lugar a que por parte de la Institución se remitiera una Sugerencia a los Ayuntamientos de más de veinte mil habitantes para que de las sanciones económicas obtenidas por infracciones a la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial se destine íntegramente a la financiación de actuaciones y servicios en materia de seguridad vial, prevención de accidentes de tráfico y ayuda a las víctimas. También durante este año se ha organizado la VI edición de los Premios del Defensor del Menor de Andalucía, consolidándose con ello esta iniciativa que tan buena acogida tiene entre este sector de población para promocionar y divulgar los derechos de las personas menores y adolescentes.

## **VI.- ENTIDADES QUE COLABORAN CON EL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ EN LA PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES DE LA CIUDADANÍA EN ANDALUCÍA.**

A continuación se relacionan las entidades con las que el Defensor del Pueblo Andaluz tiene firmados convenios de colaboración, en los que se contempla de forma específica su cooperación en la promoción y defensa de los derechos y libertades de la ciudadanía en Andalucía:

- Ararteko

- Asociación ALBOREAR de “Prevención y Ayuda al Drogodependiente”
- Asociación COLEGAS
- Asociación Consular de Sevilla
- Asociación de Mujeres Soradas ARAMUS
- Asociación de Transexuales de Andalucía
- Ayuntamiento de Alcudia de Monteagud (Almería)
- Ayuntamiento de Alfarnatejo (Málaga)
- Ayuntamiento de Algarrobo (Málaga)
- Ayuntamiento de Aljaraque (Huelva)
- Ayuntamiento de Almachar (Málaga)
- Ayuntamiento de Almedinilla (Córdoba)
- Ayuntamiento de Almegijar (Granada)
- Ayuntamiento de Arenas de Vélez (Málaga)
- Ayuntamiento de Arroyo del Ojanco (Jaén)
- Ayuntamiento de Beas de Segura (Jaén)
- Ayuntamiento de Benamejí (Córdoba)
- Ayuntamiento de Benamargosa (Málaga)
- Ayuntamiento de Benamocarra (Málaga)
- Ayuntamiento de Benatae (Jaén)
- Ayuntamiento de Benizalón (Almería)
- Ayuntamiento de Bornos (Cádiz)
- Ayuntamiento de Canillas de Aceituno (Málaga)
- Ayuntamiento de Cañete la Real (Málaga)
- Ayuntamiento de Castro de Filabres (Almería)
- Ayuntamiento de Colmenar (Málaga)
- Ayuntamiento de Comares (Málaga)
- Ayuntamiento de Competa (Málaga)
- Ayuntamiento de Cútar (Málaga)
- Ayuntamiento de Doña Mencía (Córdoba)
- Ayuntamiento de Dos Torres (Córdoba)
- Ayuntamiento de El Almendro (Córdoba)
- Ayuntamiento de El Borge (Málaga)
- Ayuntamiento de El Carpio (Córdoba)
- Ayuntamiento de El Cerro del Andévalo (Huelva)
- Ayuntamiento de Encinas Reales (Córdoba)

- Ayuntamiento de Fuente-Tójar (Córdoba)
- Ayuntamiento de Genave (Jaén)
- Ayuntamiento de Gergal (Almería)
- Ayuntamiento de Hornos (Jaén)
- Ayuntamiento de Huércal de Almería (Almería)
- Ayuntamiento de Iznájar (Córdoba)
- Ayuntamiento de Iznate (Málaga)
- Ayuntamiento de La Puerta de Segura (Jaén)
- Ayuntamiento de Loja (Granada)
- Ayuntamiento de Lubrín (Almería)
- Ayuntamiento de Lucainena de las Torres (Almería)
- Ayuntamiento de Luque (Córdoba)
- Ayuntamiento de Manzanilla (Huelva)
- Ayuntamiento de Montoro (Córdoba)
- Ayuntamiento de Niebla (Huelva)
- Ayuntamiento de Orcera (Jaén)
- Ayuntamiento de Paymogo (Huelva)
- Ayuntamiento de Periana (Málaga)
- Ayuntamiento de Prado del Rey (Cádiz)
- Ayuntamiento de Priego de Córdoba (Córdoba)
- Ayuntamiento de Puebla de Guzmán (Huelva)
- Ayuntamiento de Puente de Génave (Jaén)
- Ayuntamiento de Puerto Serrano (Cádiz)
- Ayuntamiento de Rincón de la Victoria (Málaga)
- Ayuntamiento de Riogordo (Málaga)
- Ayuntamiento de San José del Valle (Cádiz)
- Ayuntamiento de Santa Elena (Córdoba)
- Ayuntamiento de Santiago-Pontones (Jaén)
- Ayuntamiento de Sayalonga (Málaga)
- Ayuntamiento de Sedella (Málaga)
- Ayuntamiento de Segura de la Sierra (Jaén)
- Ayuntamiento de Senes (Almería)
- Ayuntamiento de Setenil de las Bodegas (Cádiz)
- Ayuntamiento de Siles (Jaén)
- Ayuntamiento de Sorbas (Almería)

- Ayuntamiento de Sueros (Córdoba)
- Ayuntamiento de Tabernas (Almería)
- Ayuntamiento de Tahal (Almería)
- Ayuntamiento de Tolox (Málaga)
- Ayuntamiento de Torrox (Málaga)
- Ayuntamiento de Totalán (Málaga)
- Ayuntamiento de Uleila del Campo (Almería)
- Ayuntamiento de Urrácal (Almería)
- Ayuntamiento de Velefique (Almería)
- Ayuntamiento de Vélez-Málaga (Málaga)
- Ayuntamiento de Vera (Almería)
- Ayuntamiento de Villarrodrigo (Jaén)
- Ayuntamiento de Viñuela (Málaga)
- Caja de Ahorros General de Granada
- Caja de Jaén
- Caja San Fernando
- Cajasol
- Cajasur
- Cáritas
- Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicación de Andalucía Occidental y Ceuta
- Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicación de Andalucía Oriental y Melilla
- Confederación Andaluza de Minusválidos Físicos (CAMF)
- Confederación Andaluza de Organizaciones a favor de las Personas con Discapacidad (FEAPS)
- Confederación de Asociaciones de Vecinos de Andalucía (CAVA)
- Consejería de Economía y Hacienda
- Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía
- Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía.
- Consejería de Justicia y Administración Pública en materia de Administración Electrónica
- Consejo Audiovisual de Andalucía
- Consejo Territorial de Andalucía de la Organización Nacional de Ciegos
- Consulado de Italia
- Consulado de Letonia

- Consulado de Marruecos
- Defensor del Ciudadano de Sevilla
- Defensor del Ciudadano de Jerez
- Defensor del Ciudadano de Málaga
- Defensor del Ciudadano de Córdoba
- Defensor del Ciudadano de Granada
- Defensor Universitario de Huelva
- Defensor Universitario de Granada
- Defensor Universitario de Jaén
- Defensor Universitario de Málaga
- Defensor Universitario de Sevilla
- Defensor Universitario de la Pablo de Olavide de Sevilla
- Federación Andaluza de Asociaciones de Padres y Amigos del Sordo (FAPAS)
- Federación Andaluza de Allegados de Esquizofrénicos (FANAES)
- Federación Andaluza de Asociaciones de Síndrome de Down (ANDADOWN)
- Federación Andaluza de Asociaciones de Sordos (FAAS)
- Federación Andaluza de Asociaciones de Atención a las Personas con Parálisis Cerebral (ASPACE Andalucía)
- Federación Andaluza de Minusválidos Físicos (CAMF)
- Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP)
- Federación de Asociaciones de Consumidores y Usuarios de Andalucía (FACUA)
- Federación de Autismo de Andalucía
- Federación de Organizaciones Andaluzas de Mayores (FOAM)
- Fundación Andaluza para la Integración Social del Enfermo Mental (FAISEM)
- Fundación Doña María "FUNDOMAR"
- Fundación Euroárabe de Altos Estudios
- Fundación ONCE
- Fundación Secretariado Gitano
- Procuradora General del Principado de Asturias
- Servicio de Publicaciones de la Universidad de Sevilla
- Sociedad Española de Epidemiología
- Tuenti
- UNICEF
- Unión de Consumidores de Andalucía (UCA)

## VII.- OTRAS ACTIVIDADES.

En este apartado queremos reseñar diversas iniciativas que ha desarrollado la Institución en el cumplimiento de sus funciones, así como otros hechos relevantes en el ámbito institucional que se han producido en este ejercicio.

En este sentido, la primera actuación a destacar en el año 2013, ha de ser necesariamente el proceso de designación del Defensor del Pueblo Andaluz y sus Adjuntías para el desempeño del VI mandato de la Institución cuyas líneas prioritarias de actuación fueron expuestas en la Comisión de Gobierno Interior y Peticiones en su sesión del día 10 de diciembre de 2013 y que sintetizamos a continuación:

- Primera Línea.- Intensificar la defensa y protección de los derechos constitucionales y, muy singularmente, de los derechos sociales del Título I del Estatuto de Autonomía para Andalucía, especialmente en el ámbito de los sectores más débiles y vulnerables de la sociedad.
- Segunda Línea.- Profundizar y seguir avanzando en el desarrollo de actuaciones como Defensor del Menor de Andalucía para la protección de los derechos de este sector de población, especialmente vulnerable, en los ámbitos familiar, escolar y de uso de las redes sociales.
- Tercera Línea.- En aras de la búsqueda de consensos y del fomento de la cultura del diálogo, impulsar la mediación como instrumento de resolución de conflictos en los que se encuentren afectados los derechos de contenido social establecidos en el Título I del vigente Estatuto de Autonomía.
- Cuarta Línea.- Intensificar fórmulas de participación más real con colectivos y organizaciones sociales en la defensa del interés público de la ciudadanía mediante una presencia más intensa en las provincias, la creación de foros participativos en la Institución y el desarrollo de una adecuada política de comunicación.
- Quinta Línea.- Fortalecer el papel del Defensor del Pueblo Andaluz como elemento de cohesión social, de promoción y garantía de los derechos estatutarios de la ciudadanía y de adecuación al nuevo marco que establece el reformado Estatuto de Autonomía.
- Sexta Línea.- Profundizar y seguir avanzando en el desarrollo de políticas de calidad que configuren a la Institución como un servicio ágil, cercano y eficiente que responda a los intereses de la ciudadanía.
- Séptima Línea.- Potenciar el debate de propuestas de mejora y la interlocución fluida con el Parlamento de Andalucía para el mejor cumplimiento de las tareas que tiene encomendadas la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz

Otro aspecto a reseñar en esta apartado se refiere a la colaboración del Defensor del Pueblo Andaluz con otras entidades públicas y privadas para el mejor cumplimiento de sus fines que se ha materializado en la suscripción de Convenios de colaboración que atienden a diversos aspectos inherente a su funcionamiento institucional. Durante el año 2013 se han celebrado seis nuevos Convenios con las siguientes entidades:

Fundación Cajazol (realización de actividades de promoción y divulgación de derechos), Sociedad Española de Epidemiología (elaboración de informes técnicos sobre contaminación en Huelva y Campo de Gibraltar), Tuenti (protección de los derechos de los menores en la red) Universidad Pablo de Olavide y Universidad de Múnster (prácticas de estudiantes) y Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (en materia de prácticas educativas y formativas de alumnos).

Por otra parte, la Institución ha continuado desarrollando iniciativas dirigidas a la aplicación de las TIC a su funcionamiento y facilitar el acceso a la Institución de la ciudadanía y mejorar la calidad de sus servicios. En este sentido, cabe destacar, dentro de la línea de actuación prioritaria que tiene esta Institución de incorporar todas la potencialidades que permiten las nuevas tecnologías en su funcionamiento, la implantación y consolidación del proyecto de incorporación de la Institución a las redes sociales que se ha llevado a cabo durante 2013, alcanzando los 1.000 seguidores en Facebook y 1.200 en Twitter y 5.300 visitas por esta vía a nuestra página web.

Otra de las prioridades institucionales durante los últimos años ha sido la adecuación de su funcionamiento interno a sistemas de calidad acreditados que permiten su mejora permanente. En este sentido, cabe destacar en el año 2013 la aprobación y publicación de la Carta de Servicios y Buena práctica Administrativa del Defensor del Pueblo Andaluz en la que se renuevan y refuerzan los compromisos públicos de buena atención y prestación de servicios de calidad a la ciudadanía por parte de la Institución y las personas a su servicio. En esta línea, se ha mantenido la certificación de AENOR de los departamentos que la habían obtenido y se ha extendido a todas las áreas de tramitación de quejas y se ha realizado la correspondiente auditoría financiera sobre gestión económica-presupuestaria.

#### VIII.- INDICADORES DE LA CARTA DE SERVICIOS.

Por último, se incorporan a esta Sección un cuadro indicativo del nivel de cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Defensor del Pueblo Andaluz en su Carta de Servicios y Buena Práctica Administrativa. La nueva Carta de Servicios y Buena Práctica Administrativa fue aprobada el 22 de enero de 2013.

<u>INDICADORES BÁSICOS</u>	2013
Tiempo medio de emisión de los acuse de recibo.	5.5
Tiempo medio de admisiones a trámite de quejas.	29.9
Tiempo medio hasta la finalización de la queja.	178.8
Tiempo medio de contestación de las reclamaciones y sugerencias.	12,4
Número de peticiones de publicaciones y documentos atendidas.	414
Valoración de satisfacción de los usuarios.	7.44

<b><u>INDICADORES COMPLEMENTARIOS</u></b>	<b>2013</b>
Número de quejas presentadas.	6.926
Número de quejas tramitadas.	9.624
Número de quejas admitidas.	4.026
Número de quejas no admitidas a trámite.	2.289
Número de quejas remitidas a otros Comisionados.	459
Número de quejas en las que la Administración acepta la pretensión del reclamante.	2.095
Número de resoluciones efectuadas.	351
Número de resoluciones aceptadas por la Administración.	106
Número de consultas personales atendidas.	1.477
Número de consultas escritas atendidas.(postal e internet)	697
Número de consultas telefónicas diferidas atendidas en el mismo día.	99
Número de consultas telefónicas atendidas en otro plazo.	32
Número de consultas por internet atendidas.	627
Número de llamadas telefónicas atendidas antes de 1 minuto.	6.386
Número de entradas a las páginas web de internet.	433.471
Número de quejas presentadas a través de internet.	3.651
Número de accesos a la base de datos de informes en internet	8.211
Número de Informes Especiales entregados al Parlamento de Andalucía.	2
Fecha de presentación del Informe Anual en el Parlamento de Andalucía.	31-marzo
Número de ejemplares de publicaciones editados.	7.500
Número de ejemplares de publicaciones distribuidos.	6.836
Número de publicaciones y documentaciones solicitados.	414
Número de cursos de formación realizados por el personal propio.	203
Número de cursos de formación organizados en colaboración con otras entidades.	75
Número de cursos de formación impartidos a personas ajenas a la Institución.	50



**SECCIÓN SÉPTIMA:**  
**OFICINA DE INFORMACIÓN**



## **SECCIÓN SÉPTIMA: OFICINA DE INFORMACIÓN.**

### **1. Introducción.**

Un año más, la Oficina de Información ha sido testigo privilegiado de los numerosos y variopintos dramas que se derivan de la crisis económica que azota nuestro país y nuestro entorno desde hace ya demasiados años.

Resultan desgarradores los testimonios que nos trasladan numerosas personas que acuden a nuestra Institución solicitando orientación, asistencia, un trabajo e incluso alguna ayuda económica con la que poder afrontar los gastos más ineludibles de sus familias.

Tales circunstancias condicionan en gran medida el tipo de intervención que viene desarrollando esta Oficina de Información. En este sentido, y considerando la gravedad de gran parte de los hechos que nos son relatados por la ciudadanía, concebimos como insuficiente la prestación de un mero servicio de asesoramiento e información.

De este modo, nuestro trabajo se dirige también a acoger, a atender y a escuchar a las personas que nos cuentan sus problemas y que se sienten absolutamente desasistidas e ignoradas por los poderes públicos y por la Sociedad en general, que ni tan siquiera parece tener tiempo suficiente para escuchar sus relatos.

A nuestro juicio la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz es, ante todo, la casa en la que ese pueblo puede y debe expresarse con la máxima de las libertades; el lugar en el que sentirse acogido, escuchado, y atendido.

Nuestro cometido no es otro que la defensa de los derechos y de las libertades de nuestros conciudadanos, pero para desarrollarlo de la manera más plena resulta esencial que nuestra intervención esté fundamentada en la cercanía, en la comprensión, en el trato amable y personalizado y, cómo no, en la respuesta sincera y adecuada a aquellas personas que solicitan nuestra atención.

No siempre resulta sencillo abstraerse del drama personal y familiar que hay detrás de cada uno de los relatos que a diario llegan a la Oficina de Información.

Por ello, y porque somos quienes tenemos encomendada la función tuitiva de los derechos de las personas que acuden a nosotros, es por lo que hemos asumido que esos problemas también nos atañen; que un desahucio, un despido, la desatención de un familiar o la carencia de recursos con los que alimentar a unos hijos no sólo son problemas de esas personas que, con lágrimas en los ojos, llaman a diario a nuestras puertas, sino que esos padecimientos también son los nuestros y, por ello, se hace precisa nuestra máxima y más delicada atención.

### **2. Intervenciones realizadas por parte de la Oficina de Información.**

Como se ha querido señalar en el apartado introductorio, el servicio que presta la Oficina de Información va mucho más allá de lo que pudiera consistir la aportación de información acerca de las cuestiones que se nos planteen por parte de la ciudadanía, que se circunscriban al ámbito competencial que el artículo 128 del Estatuto de Autonomía reconoce a esta Institución.

A este respecto, el equipo de profesionales con el que cuenta esta oficina trabaja bajo la premisa de que su cometido principal no es otro que prestar la mejor de las

atenciones a las personas que acuden a nosotros, asistiéndolas pues ante todos aquellos problemas que nos confíen independientemente de que los mismos conciernan o no a una Administración Pública de Andalucía y, por ende, que estén dentro de nuestro ámbito estricto de funciones.

En este sentido, no son excepcionales las gestiones que, al hilo de las consultas, son desarrolladas por este personal para dar respuesta inmediata o, cuanto menos, a muy corto plazo, a las necesidades de asistencia planteadas por los usuarios y usuarias de nuestro servicio.

Entre ellas, destacan intervenciones ante los servicios sociales comunitarios, gestiones ante letrados, contactos con organismos públicos o gestiones con entidades privadas. Asimismo, deben incluirse en este apartado, actuaciones llevadas a cabo a instancias de las distintas Áreas de trabajo de la Institución, orientadas a obtener información adicional sobre las circunstancias particulares que puedan concurrir en determinados casos objeto de análisis. Las mismas suelen tener lugar, la mayor parte de las veces, respecto de las propias personas afectadas o sobre organismos públicos o entidades privadas afectadas en los asuntos analizados.

Todos ello con la intención de ofrecer una atención rigurosa, ágil y eficaz y, al mismo tiempo, cercana, personalizada, comprensiva, amable y sincera; de forma tal que el ciudadano o la ciudadana que demande nuestra intervención se sienta plenamente acogida, perfectamente atendida y, en definitiva, totalmente a gusto en una Institución que no tiene otra razón de ser que la defensa de los derechos y de las libertades de las personas.

Considerando todo lo anterior, y al objeto de describir en mejor medida y resaltar el enorme valor de estas intervenciones, a continuación se contienen algunos ejemplos que, a nuestro juicio, permiten ilustrar lo que señalamos.

**Consulta 13/5130.** Una mañana del pasado mes de julio compareció ante nosotros un señor en claro estado de embriaguez, solicitando que llamásemos a una determinada asociación para que vinieran a buscarlo para ingresarlo.

Ante tales circunstancias, con carácter inmediato se le solicitaron datos identificativos que nos permitiesen llevar a cabo las gestiones oportunas. En este sentido, tras conocer los datos de identidad del señor y hacer un análisis de los antecedentes existentes en la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz, contactamos por teléfono con su madre para relatarle la situación.

Ésta nos indicó que el día anterior su hijo había salido de la Unidad de Agudos del Hospital Virgen del Rocío, después de tener que ser ingresado de forma involuntaria por una crisis padecida en la que llegó a expresar que tenía intención de matar a su expareja.

Por tal motivo, la señora nos trasladó sentir miedo por las posibles reacciones violentas que pudiese tener su propio hijo y que, en tales circunstancias, no era capaz de hacerse cargo de él, de manera que abogaba por que interesásemos un nuevo ingreso hospitalario.

Tras dicha conversación, intentamos contactar con el Centro de Orientación e Información Social (COIS), así como con la Unidad Móvil de Bienestar Social y Solidaridad, siendo infructuosos nuestros intentos.

Paralelamente, y dado el estado que presentaba el afectado, que se quedó dormido en nuestras instalaciones, se acordó contactar con los servicios sanitarios para que valorasen la situación.

Personados éstos en la sede de la Institución, procedieron a hacer el oportuno reconocimiento, concluyendo que no precisaba traslado a un centro hospitalario ni medicación, por lo que sugieren la intervención de los servicios sociales.

Ante tales circunstancias, realizamos nuevas gestiones ante el COIS, que esta vez sí resultaron fructíferas. En este sentido, constataron que contaban con antecedentes del afectado y nos indicaron que, a su juicio, lo procedente hubiese sido que el personal del centro hospitalario en el que había estado ingresado hubiese contactado con ellos una vez le dieron el alta.

En cualquier caso, y para atender las necesidades inmediatas que presentaba el ciudadano que había acudido a nosotros, interesamos que lo atendiesen a la mayor brevedad posible. De este modo, transcurridos unos minutos se personó una unidad móvil en la sede del Defensor del Pueblo Andaluz para recoger al afectado.

**C13/8355.** Recibimos la visita de un señor de 37 años que con gran dificultad expresaba diversos problemas que, al parecer, estaba padeciendo.

Comentaba que era padre de tres menores, de 16, 12 y 6 años de edad; que había quedado viudo ya que su mujer falleció durante el parto de su hija pequeña; que los ingresos familiares ascendían a 1000 euros mensuales; que desde entonces estaba sumido en una depresión y que no había vuelto a trabajar.

A través de su hijo mayor, que lo acompañaba durante la visita, pudimos conocer que tenía diversas deudas con entidades financieras cuyo pago no podían afrontar y que estaban en trámite dos procedimientos de ejecución hipotecaria afectantes a sendas viviendas de las que eran titulares.

Asimismo, nos indicó que estaban recibiendo el asesoramiento de un graduado social y nos emplazó a que contactáramos con él si queríamos conocer en mayor profundidad las circunstancias particulares que estaban produciéndose.

Teniendo en cuenta la gravedad de los hechos relatados, que éstos afectaban a tres menores de edad y que no habían acudido a ningún organismo a interesar asistencia, se entendió oportuno contactar con el referido graduado social para que nos aclarara en mejor medida la situación.

En respuesta a nuestra llamada, este profesional nos indicó que su función respecto a esta familia se había limitado a aclararle el contenido de misivas que había recibido del banco o del juzgado, y a orientarle sobre los pasos que podía dar, si bien desconocía si efectivamente el señor llevaba a la práctica sus consejos.

Teniendo en cuenta lo anterior, consideramos conveniente derivar al consultante y a su hijo a los Servicios Sociales de la localidad en la que estaban empadronados, para lo cual contactamos con los profesionales de tal municipio para anticiparles la problemática y gestionar una cita.

Preocupados por la situación que padecía la familia, al cabo de unos días nos pusimos de nuevo en contacto con ellos para conocer el resultado de la visita a los servicios sociales.

En este sentido, nos indicaron que se había producido el lanzamiento de una de las viviendas y que se habían trasladado a la otra que tenían en propiedad. No obstante, no refirieron nada acerca de la asistencia que les hubiesen prestado desde el Ayuntamiento de su localidad.

Por tal motivo, hablamos con la trabajadora social que los había atendido que nos informó que había derivado al padre de la familia a la asesora jurídica municipal para que ésta estudiara la situación.

Puestos en contacto con dicha asesora, fuimos informados de que en efecto se había producido el lanzamiento de la vivienda en cuestión, que había hablado con la abogada de oficio que le designaron y que ésta le había indicado que se había cancelado la deuda que existía con la entidad financiera y que la vivienda había sido adjudicada a la al banco.

De este modo, restaba averiguar el estado de tramitación del procedimiento embargo de la otra vivienda de la que disponían al objeto de interesar la dación en pago y, seguidamente, un alquiler social.

Considerando por tanto que el asunto había sido convenientemente encauzado, dimos por finalizada nuestra intervención no sin antes señalarle, tanto al padre como al hijo mayor con el que habíamos tratado, que estábamos a su entera disposición para atender cualquier cuestión adicional que desearan trasladarnos.

**Consulta 13/2567.** En este caso compareció en nuestras oficinas una señora solicitando ayuda para su hijo. Al parecer, según el relato de la interesada, su hijo estaba diagnosticado de esquizofrenia y lo habían citado, en calidad de acusado, ante la Audiencia Nacional.

Según describía la señora, el juicio estaba señalado para dentro de cuatro días, su hijo no podía viajar solo a Madrid y ella no disponía de recursos económicos con los que afrontar el pago del viaje de los dos. Ante tales circunstancias, había solicitado ayuda a la trabajadora social de su municipio y ésta la había remitido a nuestra Institución.

Considerando lo anterior, se informó a la afectada que la Institución no dispone de una partida presupuestaria para atender este tipo de problemas y se le dio cuenta de las consecuencias jurídicas que se podrían derivar de la incomparecencia ante la Audiencia Nacional.

Al margen de ello, y asumiendo que nuestra intervención debía ir más allá, contactamos con la letrada a la que había sido encomendada la representación del hijo de la afectada para darle cuenta de las circunstancias descritas al objeto de que valorase la oportunidad de trasladarlas a la sala competente. En este sentido, la citada letrada señaló que procedería a remitir un escrito en tal sentido.

Paralelamente, nos pusimos en contacto telefónico con la sala competente de la Audiencia Nacional desde donde se nos indicó que el problema descrito no tenía solución, de manera que el hijo de la afectada debía comparecer en el plazo señalado y que si no lo hacía sería conducido por la autoridad.

Teniendo en cuenta lo anterior, entendimos oportuno poner la información recabada a disposición de la interesada y de la letrada con la que habíamos contactado previamente.

**Consulta 13/2984.** En esta ocasión recibimos la visita de un señor que nos indicaba que su hijo había sido condenado a una pena privativa de libertad; que durante el cumplimiento de la condena había tenido una sobredosis de metadona; que a su vez había estado ingresado en un centro hospitalario por tuberculosis; y que ahora había vuelto al centro penitenciario pero que se encontraba aislado.

Asimismo refería que sólo podía visitarlo los sábados a las 20.00 horas ya que no disponía de recursos económicos para sufragar los desplazamientos hasta la prisión con mayor frecuencia.

Por tales motivos, solicitaba nuestra gestión al objeto de que su hijo fuese trasladado a un centro penitenciario más cercano.

Considerando las circunstancias descritas, se le informó puntualmente acerca de los trámites que su hijo debía llevar a cabo.

Paralelamente, y al objeto de que pudiese contactar con su hijo para trasladarle la información, nos pusimos en contacto con los trabajadores sociales del centro penitenciario en cuestión para, a través de ellos, gestionar la situación.

**Consulta 13/2465:** La misma fue promovida por una persona de avanzada edad que acudió a nuestra sede al objeto de interesar que le hiciéramos unas gestiones ante una compañía aseguradora ya que necesitaba que le concediesen una cita para aportar un informe médico por un accidente que había sufrido en un autobús.

Teniendo en cuenta la edad de la persona afectada y la aparente dificultad que presentaba para hacer la gestión ante la referida compañía, desde la Oficina de Información se contactó con la aseguradora para dar cuenta de las circunstancias acaecidas y para interesar que se atendiera la pretensión del señor en cuestión.

En respuesta a nuestra llamada, la operadora que la atendió señaló que ya tenían conocimiento del asunto. Asimismo, se le concedió la cita solicitada.

**Consulta 13/5248.** Recibimos la llamada de un señor de un municipio de la provincia de Cádiz que nos relataba que el Ayuntamiento de su localidad le estaba reclamando el pago de diversos tributos si bien alegaba que carecía de recursos económicos con los que hacer frente a tales demandas.

Atendiendo a tales circunstancias, el personal de la Oficina de Información se le orienta sobre el régimen de las pensiones no contributivas, si bien el afectado responde que no puede llevar a cabo ninguna gestión al efecto porque tiene el DNI caducado, de manera que demanda la cancelación automática de las deudas interesadas por el Consistorio.

Al resultarnos extraña la respuesta facilitada se le solicitó que nos informara si había contactado con los servicios sociales de su localidad, a lo que el afectado respondió que sí, pero que tales servicios no le daban solución a su problema.

Considerando las circunstancias, se entendió oportuno contactar telefónicamente con el personal de los servicios sociales municipales. Éstos nos pusieron en antecedentes sobre las circunstancias particulares que concurrían en la persona que había

solicitado nuestra intervención, haciendo especial hincapié en la falta de voluntad por parte de ésta para llevar a cabo las actuaciones pertinentes para superar los problemas que padecía.

En este sentido se describió, por ejemplo, que el afectado había rechazado un trabajo que le ofrecieron porque de la nómina que obtuviese, la Administración le descontaría la parte pertinente derivada del impago de tributos; que le habían abonado facturas por suministros en su vivienda; y que se negaba a solicitar una pensión no contributiva.

Teniendo en cuenta lo anterior, contactamos de nuevo con el afectado para sugerirle que se dejase ayudar por parte de los servicios sociales, ya que a partir de ahí podría solventar gran parte de los problemas que padecía.

**Consulta 13/5886.** En esta ocasión la intervención demandada a la Oficina de Información consistió en la realización de gestiones en nombre de un afectado al objeto de conocer la posibilidad que tenía de obtener plaza en el albergue de Sevilla.

De este modo, fueron realizadas las gestiones oportunas ante el propio albergue, desde donde nos informaron que disponían de plaza para la persona afectada si bien debía pasar previamente por el Centro de Orientación e Información Social (COIS).

Así, trasladamos la información al afectado al objeto de que pudiese realizar los trámites pertinentes.

**Consulta 13/6689.** En el mes de octubre recibimos una llamada de una señora, que no quiso identificarse ante nosotros, que nos relataba que unos vecinos que habían ocupado ilícitamente una vivienda que se encontraba próxima a la suya solían mantener discusiones acaloradas en las que llegaban a arrojarse objetos entre ellos manteniendo en brazos a sus hijos menores de edad.

Teniendo en cuenta que los hechos descritos podían suponer la puesta en peligro de la integridad física de menores, se trató de convencer a la interesada para que nos facilitase información detallada acerca del lugar en el que se estaban produciendo los hechos, la identidad de la pareja en cuestión, la de los menores o cualquier otra información que hiciera posible la intervención inmediata de las autoridades competentes.

Pese a nuestra insistencia, la señora nos indicó que tenía miedo a sufrir represalias de sus vecinos si, de algún modo, llegase a enterarse de que había sido ella la que había denunciado los hechos.

A este respecto se le indicó que sus datos identificativos serían tratados de manera confidencial, de manera que la confidencialidad quedaría garantizada. Sin embargo, la interesada únicamente consintió facilitar información muy general y vaga sobre el lugar donde se estaban produciendo los hechos descritos.

A pesar de lo anterior, desde la Oficina de Información se contactó inmediatamente con el personal del municipio dedicado a la atención de casos como el relatado al objeto de si, a partir de la información obtenida, podían ser capaces de identificar el problema.



No obstante, pese a los ímprobos esfuerzos que fueron realizados, no resultó posible obtener información adicional ni identificar el lugar concreto al que se refería la señora que contactó con nosotros.

De este modo, únicamente se les pudo sugerir por nuestra parte que, en la medida de lo posible, intensificasen las visitas a la zona al objeto de tratar de localizar el origen del problema e intervenir inmediatamente en el mismo.

**Consulta 13/1611.** En relación con esta consulta, recibimos una comunicación escrita de la persona afectada, de la cual no pudimos extraer una conclusión clara acerca de cuáles eran los problemas que le acuciaban ni de cuál era su pretensión ante esta Defensoría.

En tales circunstancias, y dado que nos había facilitado un teléfono de contacto, desde la Oficina de Información se la llamó para solicitarle que nos aclarase las circunstancias particulares que estaba padeciendo.

Al teléfono respondió la madre de la persona que nos había escrito, que nos aclaró que su hija padecía una enfermedad mental, que vivía con ella, que cobraba dos pensiones y que el problema en cuestión afectaba a las malas relaciones que mantenía con sus hermanos mayores, toda vez que éstos le estaban impidiendo que dispusiera del dinero que disponía en una cuenta corriente.

A continuación, se puso al habla la propia afectada, que vino a confirmar el relato de su madre señalando además que se sentía atemorizada por uno de sus hermanos ya que, a su juicio, le estaba ocasionando daños psicológicos.

De igual modo indicó que sus hermanos se habían apoderado de la parte de una herencia que le correspondía a ella.

Ante tales circunstancias, le sugerimos la posibilidad de denunciar los hechos descritos y de que interesara la asignación de un letrado o letrada de oficio, en el supuesto en que no dispusiese ya de uno.

Asimismo, y al objeto de atender en mejor medida la pretensión de la afectada, nos pusimos en contacto con los servicios sociales de su localidad para ponerlos en antecedentes sobre la cuestión e interesarles que tomasen conocimiento sobre los hechos relatados.

**Consulta 13/4251.** En esta ocasión recibimos la llamada de una señora de 61 años que nos relataba que era viuda, que apenas tenía trato con sus hijos y que estaba muy enferma en la cama, casi sin poder moverse.

Asimismo señalaba que una amiga le llevaba la comida, pero que hacía varios días que no la había aparecido por su casa, y que recientemente había recibido la visita de una persona, que decía trabajar para el servicio de ayuda a domicilio del Ayuntamiento, pero que no le había abierto la puerta ya que no se había identificado.

Atendiendo a las circunstancias expresadas por la señora, se decidió realizar una intervención ante los servicios sociales de referencia para solicitar información sobre las actuaciones realizadas para ayudar a esta ciudadana.

De esta forma, contactamos telefónicamente con el centro de servicios sociales en cuestión, desde donde nos informaron que la interesada había sido atendida en multitud

de ocasiones, que percibía una pensión de invalidez total de unos 1800 euros mensuales, que había solicitado la asistencia de la dependencia y que le han dado una valoración leve.

De igual modo se nos señaló que en una residencia estaría mejor atendida y que se le podría ayudar a tramitar el acceso a una residencia privada de mayores, dada su valoración leve de la dependencia y sus elevados ingresos económicos.

Partiendo de lo anterior, contactamos de nuevo con la interesada y le informamos de la necesidad de que contactase con los servicios sociales para que le ayudasen a acceder a una residencia adecuada a sus necesidades.

**Consulta 13/280.** En esta ocasión, una ciudadana se puso en contacto con nosotros para indicar que un hermano acababa de fallecer y que ni ella ni sus otros hermanos disponían de recursos económicos para sufragar los gastos del entierro.

Ante tales circunstancias, nos pusimos en contacto con la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de la localidad en la que residía el fallecido para trasladarle la situación y para interesarle la posibilidad de realizar alguna actuación al respecto.

A resultas de nuestra gestión, la Alcaldía se comprometió a que los servicios sociales se pusieran en contacto con la afectada para localizar la manera de prestarle ayuda.

Al margen de lo anterior, también merecen ser destacadas las actuaciones desarrolladas al hilo de expedientes de queja tramitados por las distintas Áreas en la que se estructura la Institución.

Entre ellas, merecen ser destacadas las llevadas a cabo a raíz de la muerte, el verano pasado, de una menor de 7 años como consecuencia del disparo recibido en el curso de una reyerta habida en la barriada sevillana de las Tres Mil Viviendas.

En este sentido, días después de producirse el luctuoso acontecimiento, fueron recibidas numerosas visitas de familiares de las personas que se habían visto implicadas en el suceso, que comentaban su enorme temor a convertirse en víctimas de acciones violentas movidas por la venganza.

De este modo, nos describían que se habían visto obligadas a salir huyendo de sus viviendas, precisamente porque temían por su integridad física y la de sus familiares, entre los que había menores de edad.

Considerando lo anterior, fueron desarrolladas diversas actuaciones urgentes ante distintos organismos públicos, al objeto de dar respuesta inmediata a las demandas planteadas por estas personas que habían confiado sus gravísimos problemas a la Institución del Defensor del Pueblo.

### **3. Datos estadísticos sobre las consultas.**

A continuación se refieren una serie de datos estadísticos relativos a las consultas atendidas a lo largo del ejercicio 2013 por parte de la Oficina de Información.

Los mismos van orientados a ofrecer una imagen descriptiva, detallada y fiel de la actividad desarrollada durante este año.

Para favorecer la adecuada comprensión y valoración de los datos cuantitativos que se relacionan a continuación, se ha entendido oportuno estructurar el análisis con arreglo al siguiente esquema:

- Total de consultas tramitadas a lo largo del año. Comparativa con años anteriores.
- Distribución mensual de las consultas recibidas.
- Distribución de consultas en atención al canal de comunicación empleado.
- Distribución de consultas por materias.
- Distribución de consultas por materias y sexo.
- Distribución de consultas por materias y provincias.
- Distribución de consultas en función del tipo de actuación llevada a cabo.

### **3. 1. Total de consultas tramitadas a lo largo del año. Comparativa con años anteriores.**

Durante el ejercicio 2013 ha sido atendido un total de 8.691 consultas.

En este sentido, este año ha sido, en la historia de la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz, el segundo en el que más consultas se han tramitado.

A continuación se contiene un cuadro con la evolución habida en los últimos 12 años, en el que se aprecia precisamente la tendencia alcista en la demanda ciudadana de este servicio de Oficina de Información.

#### **CONSULTAS TRAMITADAS A LO LARGO DEL AÑO. COMPARATIVA CON AÑOS ANTERIORES**

<b>Año</b>	<b>Consultas</b>
2002	5181
2003	5691
2004	5962
2005	6594
2006	6810
2007	6710
2008	6.888
2009	8.143
2010	9.082
2011	8.575
2012	8.365
2013	8.691



### 3. 2. Distribución mensual de las consultas recibidas.

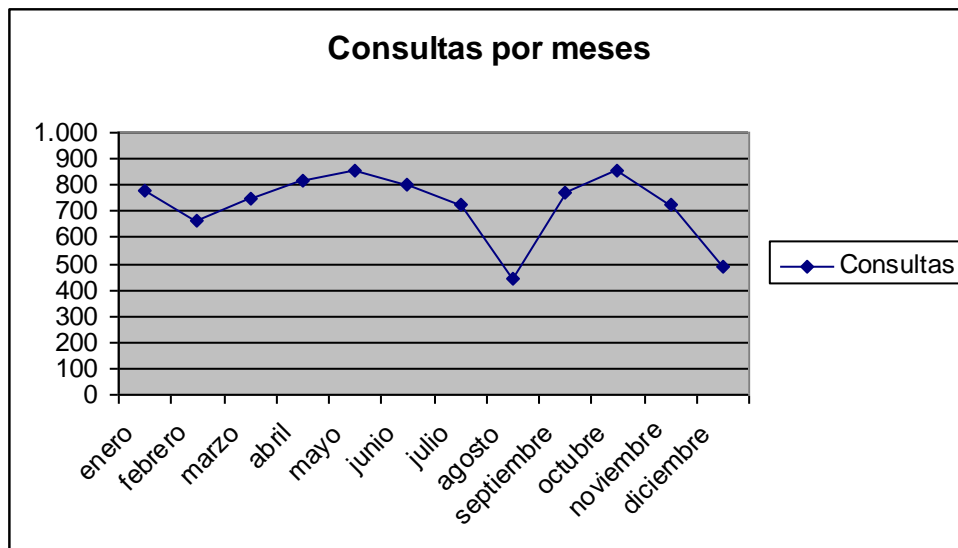
Como se observa en el cuadro que se contiene a continuación, abril, mayo, junio y octubre han sido los meses en los que se han recibido más consultas mientras que agosto y diciembre se posicionan como los meses con menor número de solicitudes de información, coincidiendo por tanto con los períodos en los que muchos ciudadanos y ciudadanas concentran sus vacaciones.

La tendencia descrita coincide además con la registrada en años anteriores. Baste a este respecto señalar que en el ejercicio 2012 el mes en el que más consultas se registraron fue mayo, al igual por tanto que lo sucedido este año 2013, mientras que los meses en los que hubo menor demanda de información fueron diciembre y agosto.

En cuanto al número medio de consultas atendidas por mes, éste supera las 724 consultas, lo que supone con respecto al año anterior un incremento en la media mensual cercano al 4 por ciento.

#### DISTRIBUCIÓN MENSUAL DE LAS CONSULTAS RECIBIDAS

Mes	Total	Porcentaje
enero	776	8,93%
febrero	667	7,67%
marzo	751	8,64%
abril	819	9,42%
mayo	858	9,87%
junio	805	9,26%
julio	729	8,39%
agosto	446	5,13%
septiembre	771	8,87%
octubre	855	9,84%
noviembre	725	8,34%
diciembre	489	5,63%
<b>Total:</b>	<b>8.691</b>	<b>100,00%</b>



### 3. 3. Distribución de consultas en atención al canal de comunicación empleado.

Son muchos y variados los canales de comunicación que el Defensor del Pueblo Andaluz tiene puestos a disposición de la ciudadanía.

El objetivo no es otro que favorecer la participación ciudadana y el recurso a nuestra Institución, evitando así que las distancias, los horarios o las barreras tecnológicas constituyan un problema para acceder a nuestros servicios.

En este sentido, en la actualidad pueden dirigirse consultas a la Institución a través de los siguientes canales:

- En persona, acudiendo a la sede de la Institución, sita en Sevilla en la calle Reyes Católicos, 21.
- Por correo postal, dirigido a nuestra sede.
- Por teléfono, llamando al número 954 21 21 21.
- Por fax, contactando con el número 954 21 44 97.
- Por e-mail, escribiendo a [defensor@defensor-and.es](mailto:defensor@defensor-and.es)
- A través de los sitios web de la Institución:
  - o [www.defensordelpuebloandaluz.es](http://www.defensordelpuebloandaluz.es)
  - o [www.defensordelmenordeandalucia.es](http://www.defensordelmenordeandalucia.es)
- A través de la sede electrónica.
- En el Teléfono del Menor, que es gratuito. 900.506.113.
- A través de las redes sociales:

- Facebook.
- Twitter.
- Tuenti.
- Youtube.

Dejando a un margen el análisis de la atención ciudadana que se desarrolla a través de las redes sociales, que será descrita más adelante, a continuación se relacionan los datos relativos a los canales de comunicación empleados por la ciudadanía a la hora de plantear consultas.

En este sentido, tal y como se aprecia en el cuadro que se incorpora a continuación y en el diagrama siguiente, destaca la enorme incidencia que tiene el teléfono como medio para la atención de consultas. Así, las recibidas a través del número institucional (954 21 21 21) suponen más del 66% del total. Si a ellas sumamos las correspondientes al Teléfono gratuito del Menor, el porcentaje asciende a cerca del 75%.

A una más que considerable distancia se sitúan las consultas presenciales que se atienden en la propia sede de la Institución, que se sitúan entorno al 17% del total. Un porcentaje levemente menor al registrado en el año 2012, que era del 18%.

Sobre la base de lo anterior, las consultas atendidas a través de los demás canales tienen claramente una menor incidencia en la actuación de la Oficina de Información, confirmándose así la tendencia registrada en los últimos ejercicios.

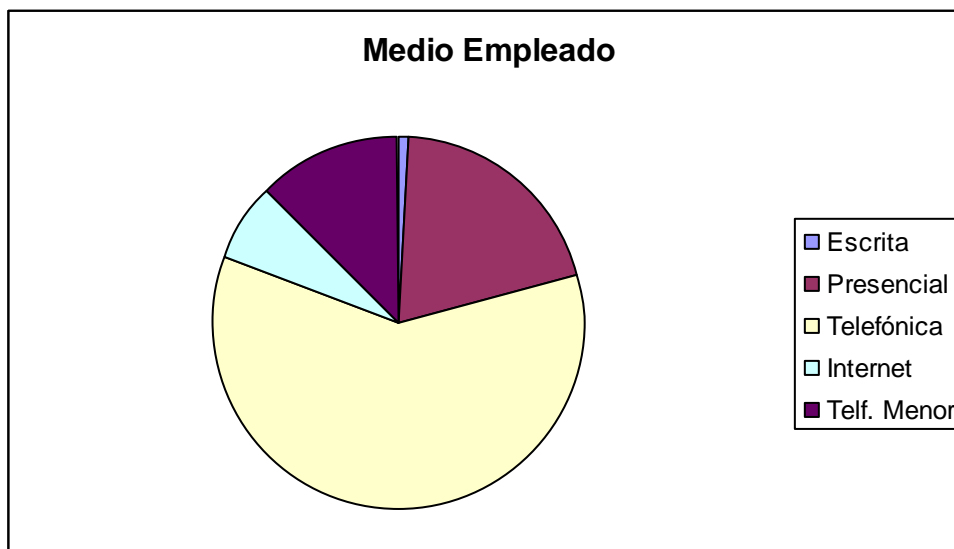
La razón de ser de estos datos que comentamos nos atrevemos a situarla, fundamentalmente, en la inmediatez con la que son respondidas las solicitudes de información que nos son dirigidas a través del teléfono, lo que a nuestro juicio supone una enorme ventaja frente a los demás canales dispuestos.

Siendo conscientes de esta realidad y teniendo en cuenta el enorme valor que las personas demandantes de nuestros servicios conceden a la tenencia de unos tiempos cortos de respuesta, la metodología de trabajo de la Oficina de Información se ha visto modulada durante el ejercicio 2013, de tal manera que en aquellos supuestos en los que se ha contado con el teléfono de contacto de la persona consultante, éste se ha empleado como vía preferente para facilitar la información demandada.

### **DISTRIBUCIÓN DE CONSULTAS EN ATENCIÓN AL CANAL DE COMUNICACIÓN**

<b>Mes</b>	<b>Escrita</b>	<b>Presencial</b>	<b>Telefónica</b>	<b>Internet</b>	<b>Telf. Menor</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
enero	8	154	466	51	97	776	8,93
febrero	7	103	387	49	121	667	7,67
marzo	5	112	507	65	62	751	8,64
abril	4	115	525	89	86	819	9,42
mayo	8	137	548	86	79	858	9,87
junio	3	143	531	49	79	805	9,26
julio	5	133	518	50	23	729	8,39
agosto	6	80	314	27	19	446	5,13
septiembre	6	132	520	33	80	771	8,87
octubre	5	142	589	49	70	855	9,84

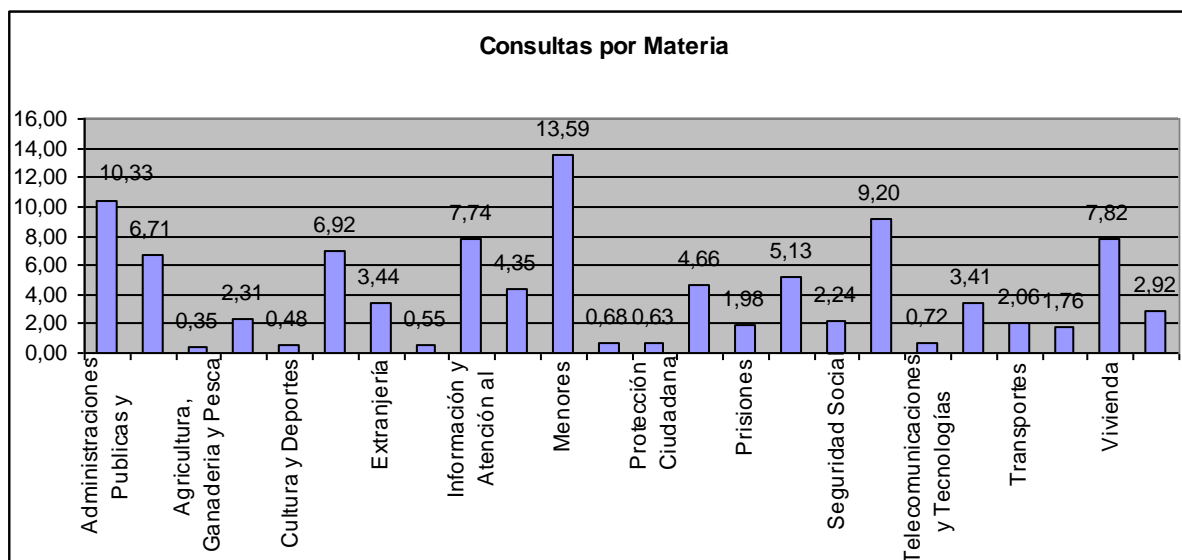
Mes	Escrita	Presencial	Telefónica	Internet	Telf. Menor	Total	%
noviembre	6	124	532	35	28	725	8,34
diciembre	7	102	334	44	2	489	5,63
<b>Total:</b>	70	1.477	5.771	627	746	8.691	



### 3. 4. Distribución de consultas por materias.

Materia	Nº Consultas	Porcentaje
Administraciones Públicas y Ordenación Económica	898	10,33
Administración de Justicia	583	6,71
Agricultura, Ganadería y Pesca	30	0,35
Administraciones Tributarias	201	2,31
Cultura y Deportes	42	0,48
Educación	601	6,92
Extranjería	299	3,44
Igualdad de Sexo	48	0,55
Información y Atención al Ciudadano	673	7,74
Medio Ambiente	378	4,35
Menores	1.181	13,59
Obras Públicas	59	0,68
Protección Ciudadana	55	0,63
Personal del Sector Público	405	4,66
Prisiones	172	1,98
Salud	446	5,13
Seguridad Social	195	2,24
Servicios Sociales y Dependencias	800	9,20
Telecomunicaciones y Tecnologías	63	0,72
Trabajo	296	3,41
Transportes	179	2,06

Materia	Nº Consultas	Porcentaje
Urbanismo	153	1,76
Vivienda	680	7,82
Pendiente de Determinar	254	2,92
TOTAL	8.691	100,00



Como se puede observar en el cuadro sobre temáticas analizadas en las consultas recibidas, se detecta que la que más ha concitado el interés de la ciudadanía ha sido la de menores. En este sentido, un 13,59% de las consultas tratadas afectaban a este colectivo.

A este respecto debe significarse que la Institución del Defensor del Pueblo Andalúz, en su condición también de Defensor del Menor de Andalucía, tiene habilitado un teléfono gratuito destinado a la atención de consultas sobre este colectivo y que, como se indicará más adelante con mayor profusión, un porcentaje elevado de las consultas planteadas sobre menores son recibidas a través de este canal de comunicación.

De igual modo, debe señalarse que los menores representan un colectivo de personas especialmente vulnerable, y que en atención a informes presentados a finales del año 2013, el porcentaje de pobreza infantil en España se ha visto ostensiblemente incrementado respecto del existente al comienzo de la crisis económica.

Todo ello viene a justificar la existencia de un porcentaje elevado de consultas en relación con esta materia.

Al margen de lo anterior, ha existido una gran demanda de información en el ámbito de la ordenación económica, donde se incluyen multitud de consultas recibidas en relación con cuestiones de índole jurídico-privada, como productos financieros ofertados por bancos y cajas de ahorro, cláusulas suelo fijadas en hipotecas, participaciones preferentes, servicios de telefonía o de acceso a internet ofertados por operadores de telecomunicaciones, etc.



En concreto, en relación con Administraciones Públicas y Ordenación Económica se han recibido 898 consultas, lo que supone un 10,33% sobre el total.

Asimismo, ocupan un lugar destacado las consultas recibidas en relación con los Servicios Sociales y Dependencia, con un 9,20% sobre el total.

A este respecto, cabe indicar que las medidas de constricción del déficit público y los reajustes o recortes llevados a cabo por parte de las Administraciones Públicas están provocando situaciones comprometidas para muchas familias, que contactan con nuestra Oficina de Información para solicitar ayuda, orientación, asistencia, apoyo o simplemente, el calor de una Institución que se haga cargo de sus problemas más apremiantes.

En el apartado tercero siguiente se hace un análisis valorativo más detallado en relación con el contenido en sí de las consultas que nos han sido planteadas en las principales áreas de actuación, por lo que nos remitimos al mismo para evitar duplicidades innecesarias.

### 3. 5. Distribución de consultas por materias y sexo.

Resultado	Mujer	%	Hombre	%	Sin Determinar	%	Total	%
<b>Administraciones Públicas y Ordenación Económica</b>	311	8,12	469	12,51	118	10,62	898	10,33
<b>Administración de Justicia</b>	265	6,92	250	6,67	68	6,12	583	6,71
<b>Agricultura, Ganadería y Pesca</b>	4	0,10	23	0,61	3	0,27	30	0,35
<b>Administraciones Tributarias</b>	81	2,11	97	2,59	23	2,07	201	2,31
<b>Cultura y Deportes</b>	7	0,18	27	0,72	8	0,72	42	0,48
<b>Educación</b>	320	8,35	220	5,87	61	5,49	601	6,92
<b>Extranjería</b>	106	2,77	152	4,05	41	3,69	299	3,44
<b>Igualdad de Sexo</b>	31	0,81	11	0,29	6	0,54	48	0,55
<b>Información y Atención al Ciudadano</b>	254	6,63	316	8,43	103	9,27	673	7,74
<b>Medio Ambiente</b>	134	3,50	208	5,55	36	3,24	378	4,35
<b>Menores</b>	702	18,32	352	9,39	127	11,43	1.181	13,59
<b>Obras Públicas</b>	28	0,73	27	0,72	4	0,36	59	0,68
<b>Protección Ciudadana</b>	17	0,44	30	0,80	8	0,72	55	0,63
<b>Personal del Sector Público</b>	128	3,34	232	6,19	45	4,05	405	4,66
<b>Prisiones</b>	51	1,33	104	2,77	17	1,53	172	1,98
<b>Salud</b>	206	5,38	189	5,04	51	4,59	446	5,13
<b>Seguridad Social</b>	62	1,62	107	2,85	26	2,34	195	2,24
<b>Servicios Sociales y Dependencias</b>	468	12,22	247	6,59	85	7,65	800	9,20
<b>Telecomunicaciones y Tecnologías</b>	19	0,50	31	0,83	13	1,17	63	0,72
<b>Trabajo</b>	122	3,18	143	3,81	31	2,79	296	3,41
<b>Transportes</b>	44	1,15	113	3,01	22	1,98	179	2,06
<b>Urbanismo</b>	56	1,46	81	2,16	16	1,44	153	1,76
<b>Vivienda</b>	328	8,56	231	6,16	121	10,89	680	7,82
<b>Pendiente de Determinar</b>	87	2,27	89	2,37	78	7,02	254	2,92
<b>TOTAL</b>	3.831	44,08	3.749	43,14	1.111	12,78	8.691	100,00

Con respecto a la variable de género, se detecta una pequeña variación en beneficio de las consultas planteadas por mujeres. En este sentido, el porcentaje de consultas planteadas por ellas es del 44,08%, mientras que las trasladadas por hombres representan el 43,14% del total.

No obstante lo anterior, cuando se ponen en conexión la materia afectada en la consulta y la variable de género, entonces sí se producen mayores diferencias entre mujeres y hombres.

Así, mientras que las mujeres muestran un mayor interés por asuntos sobre Menores (18,32%), Servicios Sociales y Dependencia (12,22%), Vivienda (8,56%), Educación (8,35%) o Administraciones Públicas y Ordenación Económica (8,12%); los hombres parecen centrar su atención en cuestiones sobre Administraciones Públicas y Ordenación Económica (12,51%), Menores (9,39%), Información y atención al ciudadano, donde se abordan asuntos sobre el propio funcionamiento de la Institución del Defensor (8,43%), Justicia (6,67%) y Servicios Sociales y Dependencia (6,59%).

Al margen de lo anterior, consideramos que merece resaltar la existencia de unos porcentajes de consultas bastante similares entre hombres y mujeres en la mayor parte de las materias tratadas, lo que se traduce en la existencia de un nivel próximo de preocupación sobre tales cuestiones.

Sin embargo, existen tres materias en las que la desviación registrada por sexos es considerable. Nos referimos a los apartados de Menores y Servicios Sociales y Dependencia, donde el interés de las mujeres es ostensiblemente mayor que el de los hombres, y al apartado de Administraciones Públicas y Ordenación Económica, en el que los hombres se muestran más preocupados que las mujeres.

Tales circunstancias pudieran responder, en buena medida, a los distintos roles que hombres y mujeres han asumido en la sociedad a lo largo de los años.

En este sentido, tradicionalmente el sexo femenino ha ocupado un papel más protagonista en la atención y el cuidado de menores y de personas discapacitadas o dependientes, siendo éstas las áreas en las que la desviación a favor de las mujeres resulta mayor.

Frente a ello, los hombres han tenido una mayor implicación en asuntos de gestión relacionados con entidades financieras, compañías aseguradoras, operadoras de telecomunicaciones, etc., precisamente las áreas temáticas que se incluyen en la materia señalada con la denominación Administraciones Públicas y Ordenación Económica, y en la que la desviación es considerable en beneficio del sexo masculino.

### **3. 6. Distribución de consultas por materias y provincias.**

En cuanto a la procedencia geográfica de las consultas, en el cuadro se aprecia el número ingente de éstas que llega desde la provincia de Sevilla, situándose en el 39,71% del total.

La razón de ser de este dato no resulta del todo clara ya que, si bien es cierto que la provincia de Sevilla tiene un mayor peso poblacional respecto a la demás, también lo es que no existe proporción en la diferencia atendiendo a este parámetro; y que Málaga, que es la segunda provincia con mayor número de personas empadronadas, se sitúa por detrás

de Cádiz en la remisión de consultas al Defensor del Pueblo Andaluz, siendo Cádiz la tercera en número de habitantes.

Tampoco parece concluyente el hecho de que la sede de la Institución se encuentre radicada en la capital sevillana, ya que como señalamos anteriormente, las consultas que llegan a través del teléfono representan entorno al 75% del total, de manera que las que se derivan de visitas realizadas a nuestras oficinas no llegan al 17%.

En cuanto a la provincia desde la que se han remitido menos consultas, este año 2013 ha sido Jaén la que ha ocupado tal lugar, con un 2,85%.

Finalmente, conviene significar el porcentaje elevado de consultas que llegan desde otras provincias españolas (3,37%) y más especialmente el referido a casos en los que no ha sido posible disponer de tal información en el proceso de recogida de datos.

Este hecho se deriva de diversas circunstancias que entroncan fundamentalmente con la utilización, cada vez más frecuente, de sistemas electrónicos de comunicación que no permiten la obtención de tal dato más que cuando la persona afectada lo cede *motu proprio*.

En este sentido, la dinámica de trabajo de esta Oficina de Información se orienta hacia la atención ágil, rápida y eficaz de las consultas que le son planteadas, de tal manera que nuestra intervención no se hace depender de la previa aportación de este tipo de datos, toda vez que ello podría suponer una disminución en el número de consultas atendidas equivalente al de aquellas personas que no desean ofrecer esa información y un incremento notable en los tiempos de respuesta.

Materia	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	Otras Provincias NS/NC	TOTAL
Administraciones Públicas y Ordenación Económica	32	55	26	36	46	27	70	369	237	898
Administración de Justicia	28	53	15	35	25	18	59	214	136	583
Agricultura, Ganadería y Pesca	1	1	4		3		8	7	6	30
Administraciones Tributarias	8	20	6	11	4	4	18	86	44	201
Cultura y Deportes	3	5	2	3	2			23	4	42
Educación	11	96	34	42	25	14	75	166	138	601
Extranjería	5	14	7	3	1		11	202	56	299
Igualdad de Sexo		5	1	4	1	1	7	21	8	48
Información y Atención al Ciudadano	20	56	21	26	16	26	59	233	216	673
Medio Ambiente	17	29	26	14	40	4	31	126	91	378
Menores	25	131	96	78	94	37	107	320	293	1.181
Obras Públicas	22		1	2	2	4	10	8	10	59
Protección Ciudadana	1	6		7	1	1	7	21	11	55
Personal del Sector Público	14	25	20	26	4	10	19	143	144	405
Prisiones	4	38	9	2	2	8	21	70	18	172
Salud	8	31	11	46	20	11	40	163	116	446
Seguridad Social	9	10	7	14	11	4	12	92	36	195

Materia	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	Otras Provincias NS/NC	TOTAL
Servicios Sociales y Dependencias	11	73	33	34	42	28	49	431	99	800
Telecomunicaciones y Tecnologías	2	2	4	3	3	2	2	22	23	63
Trabajo	17	13	9	12	10	12	21	122	80	296
Transportes	4	11	4	14	5	3	22	80	36	179
Urbanismo	4	20	10	11	6	3	7	65	27	153
Vivienda	9	59	33	17	18	23	38	366	117	680
Pendiente de Determinar	7	19	11	10	6	8	21	101	71	254
Total	262	772	390	450	387	248	714	3.451	2.017	8.691
%	3,01	8,88	4,49	5,18	4,45	2,85	8,22	39,71	23,21	

Al margen de lo anterior, con respecto a las cuatro materias que han acaparado un mayor número de consultas a lo largo del año, procede realizar las siguientes apreciaciones en relación con la incidencia relativa habida por provincias.

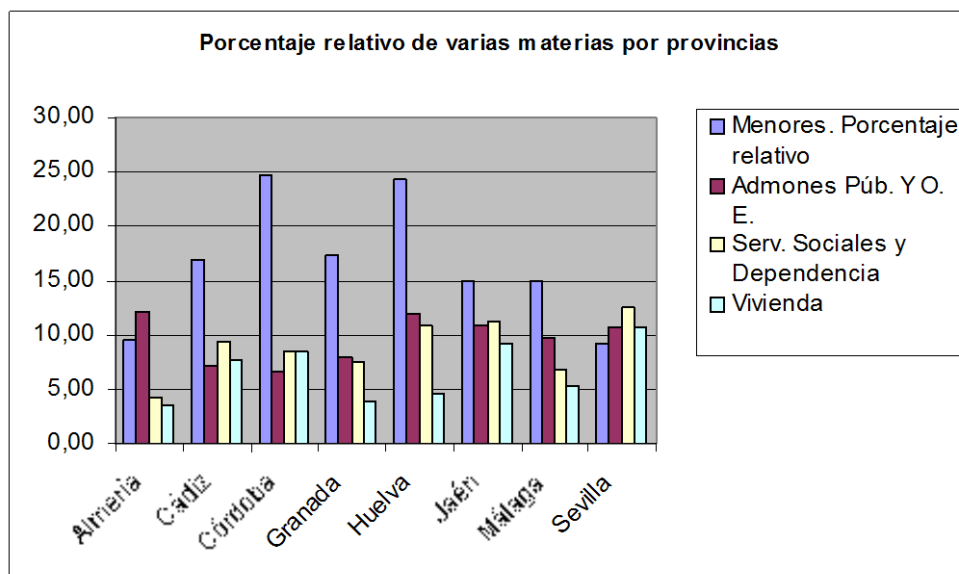
En cuanto a la materia de Menores, destaca el peso relativo que tienen en las provincias de Córdoba y Huelva, cercano en ambos casos al 25%.

En materia de Administraciones Públicas y Ordenación Económica, Almería ha sido la provincia en la que esta cuestión ha tenido un mayor peso relativo, con un 12,21% sobre el total de consultas recibidas desde tal provincia, siendo Córdoba la que tiene menor porcentaje.

En relación con las consultas sobre Servicios Sociales y Dependencia y sobre Vivienda, Sevilla es la provincia en la que ambas cuestiones han acaparado mayor interés entre la ciudadanía, mientras que en Almería es donde han tenido menos incidencia.

### **PORCENTAJES RELATIVOS EN ATENCIÓN AL TOTAL DE CONSULTAS HABIDAS EN CADA PROVINCIA**

Materia	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla
Menores.	9,54	16,97	24,62	17,33	24,29	14,92	14,99	9,27
Administraciones Públicas y Ordenación Económica	12,21	7,12	6,67	8,00	11,89	10,89	9,80	10,69
Serv. Sociales y Dependencia	4,20	9,46	8,46	7,56	10,85	11,29	6,86	12,49
Vivienda	3,44	7,64	8,46	3,78	4,65	9,27	5,32	10,61



### 3. 7. Distribución de consultas en función del tipo de actuación llevada a cabo.

Como se ha señalado en el apartado introductorio de esta sección, el cometido de este servicio del Defensor del Pueblo Andaluz se centra en la atención de las consultas que son planteadas por la ciudadanía, facilitando la información que se precisa y orientando acerca de los mecanismos a seguir para solventar todos y cada uno de los problemas que se planteen, independientemente de que éste afecte a una Administración Pública de Andalucía o no.

De este modo, en todos y cada uno de los supuestos en los que interviene esta Oficina se facilita a la persona afectada la información que precisa, bien sea en relación con algún expediente de queja en el que dicha persona sea parte interesada, bien sea en relación con cualquier otra cuestión sobre la que se demande nuestro pronunciamiento.

No obstante lo anterior, y atendiendo a las circunstancias particulares que concurren en cada caso analizado, es posible que nuestra actuación vaya más allá del mero ofrecimiento de información y orientación.

En este apartado se insertan los casos en los que la actuación llevada a cabo por parte de la Oficina de Información se orienta a la presentación de una queja ante esta Defensoría; y los casos en los que, sin necesidad de que medie dicha queja, el personal de la Oficina de Información realiza actuaciones ante organismos y entidades públicas o privadas, tendentes a solventar de manera ágil alguna necesidad específica que presente la persona que haya demandado nuestra intervención. Más adelante, en el apartado dedicado al análisis de las intervenciones llevadas a cabo por parte de la Oficina de Información, se describen con mayor profusión este tipo de actuaciones.

Atendiendo a estas circunstancias, y al objeto de poder dar cuenta sobre la entidad que representa cada tipología descrita de actuación en el año 2013, a continuación se incorpora un cuadro explicativo de la cuestión.

Del mismo cabe destacar, de una parte, el elevado número de consultas que se recibe en relación con expedientes de queja tramitados por el Defensor del Pueblo Andaluz,

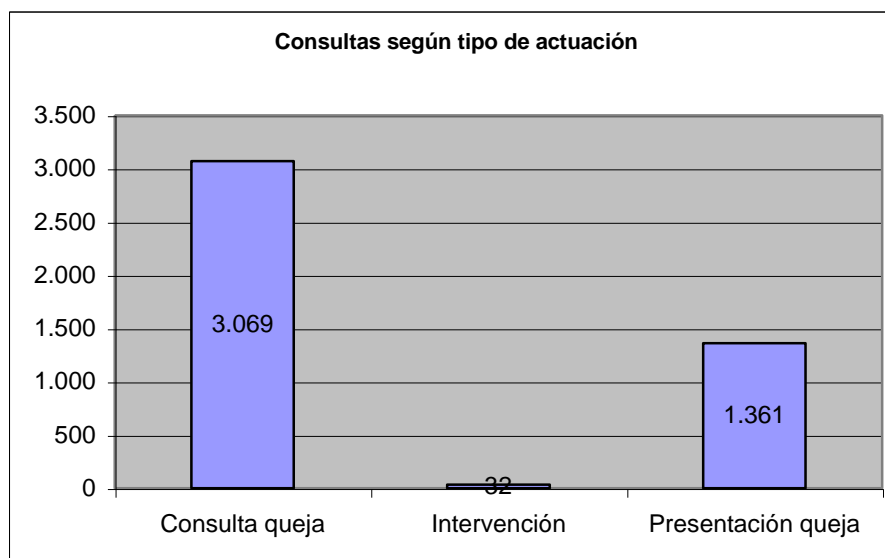
ya sea para conocer el estado de tramitación en el que éstos se encuentran, ya sea para aportar datos adicionales, ya sea para solicitar alguna explicación puntual sobre el sentido de alguna actuación, etc.

Asimismo, resulta significativo el número de actuaciones dirigidas a favorecer la presentación de una queja ante esta Defensoría, a partir de la cual poder llevar a cabo un análisis profundo de la cuestión planteada.

Finalmente, y a pesar de que los datos cuantitativos no permitan colegir la entidad de las actuaciones identificadas como “intervenciones”, sí merece reseñar la importancia que las mismas tienen en el desarrollo de nuestro cometido, toda vez que como se ha indicado previamente, van orientadas a atender necesidades puntuales, apremiantes y hasta urgentes de personas que acuden a nuestra Institución. Y es que en ellas se insertan gestiones inmediatas realizadas ante servicios sociales comunitarios, familiares de personas que se encuentran en situación de riesgo o incluso servicios de emergencias.

### CONSULTAS EN FUNCIÓN DEL TIPO DE ACTUACIÓN

Tipo de Actuación	Nº de Consultas	Porcentaje
Consulta queja	3.069	35,31
Intervención	32	0,37
Presentación queja	1.361	15,66



#### 4. Análisis de las cuestiones planteadas en las consultas.

Como ocurriera en años precedentes, la crisis económica que viene afectando desde hace años a nuestro país ha marcado en gran medida las consultas planteadas a la Oficina de Información del Defensor del Pueblo Andaluz.

En este sentido, a continuación se detallan las cuestiones que, a nuestro juicio, resultan más significativas, clasificándolas en atención a las Áreas en las que se encuentra organizada la Institución.

### **Área A (Salud, Vivienda e Igualdad):**

#### **Salud:**

Gran parte de las consultas planteadas en materia de salud han versado sobre las siguientes cuestiones:

- Retrasos en la asignación de especialista, en intervenciones quirúrgicas y en la realización de pruebas diagnósticas.
- Disconformidades con diagnósticos y atenciones recibidas.
- Posibles negligencias médicas.
- Numerosos problemas sobre salud mental.
- Imposibilidad de asumir el coste de tratamientos farmacológicos.

La disminución del crédito presupuestario y la implementación de medidas de control y reducción del gasto por parte de las Administraciones Públicas han sido las que han protagonizado este tipo de actuaciones.

#### **Vivienda:**

Un número considerable de las consultas recibidas a lo largo del año 2013 han afectado al apartado de viviendas. Entre éstas, destacan las que afectan a las siguientes cuestiones:

- Necesidad de vivienda. Se trata de casos en los que los ciudadanos describen necesidades imperiosas de obtener una vivienda digna, y consultan sobre los trámites a seguir para ello, en especial, para acceder a viviendas protegidas de promoción pública.

A este respecto, resulta reseñable que un porcentaje de los demandantes de estas viviendas lo son porque carecen de recursos económicos suficientes y se encuentran en situación de desempleo, de forma que su interés no se orienta en la adquisición de la titularidad de un inmueble sino, simplemente, el disfrute del derecho de uso en unas condiciones económicas asumibles para ellos.

Entre los casos atendidos destacan los siguientes:

- Desahucios por imposibilidad de afrontar el pago de cuotas hipotecarias o de rentas de alquiler. Se reciben consultas de personas cuyo lanzamiento resulta inminente o previsible, de manera que solicitan información acerca de las acciones que deben realizar. A este respecto, dado el volumen de consultas y quejas recibidas sobre esta cuestión, se acordó con el Área correspondiente elaborar un documento a través del cual se resolvían las dudas más frecuentes planteadas por la ciudadanía acerca de esta cuestión. El mismo ha sido publicado en la web y difundido a través de las

redes sociales, habiendo tenido una gran acogida y una gran utilidad de cara a trabajo desarrollado por la Oficina de Información.

- Asimismo, los casos en los que se describen situaciones de hacinamientos en viviendas, que en muchas ocasiones afectan a menores. Se describen situaciones en las que familias numerosas malviven en habitaciones de dimensiones reducidas, dada la imposibilidad de afrontar el pago de cuotas de alquiler superiores.
  - De igual modo, las ocupaciones ilícitas de viviendas. En este sentido, son recibidas consultas acerca de la posibilidad de regularizar este tipo de situaciones, sobre la licitud de estas iniciativas, e incluso denuncias de vecinos de inmuebles ocupados de forma ilícita.
- Impago de subvenciones y/o ayudas previamente reconocidas por la Administración en materia de vivienda, destacando la renta básica de emancipación y las relativas a las ayudas para rehabilitación.

#### **Igualdad:**

- Con relación a este particular, se reciben algunas solicitudes de información acerca de los trámites a seguir ante posibles situaciones de maltrato sufridas por familiares. A este respecto, la Oficina de Información facilita toda la información que se demanda, haciendo especial hincapié en la necesidad de presentar la correspondiente denuncia y dando cuenta de las distintas vías que existen habilitadas para ello.

#### **Área B (Empleo y Seguridad Social):**

##### **Empleo:**

Por lo que atañe al empleo público, un gran número de consultas recibidas afectan a las siguientes cuestiones:

- Procedimientos de acceso al empleo público. Se interesa información acerca de los mecanismos de acceso al empleo público, en gran medida derivado del elevado índice de desempleo que padece nuestra Comunidad; y sobre las vías de reclamación ante incidencias surgidas en los procesos selectivos. Asimismo, se reciben denuncias de irregularidades cometidas en procesos de este tipo que afectan especialmente a la Administración local.
- Asimismo, se reciben consultas que relatan casos de posible falta de transparencia y arbitrariedad en relación con la aplicación de los criterios de baremación en las bolsas de empleo público, tanto de personal docente como sanitario.
- En relación con el personal docente, se han recibido diversas consultas sobre el derecho a la devolución de tasas a las personas que participaron en el proceso selectivo del año 2012, derivado en apariencia de la escasez de recursos económicos con los que cuenta la población en general y, en particular, aquella que aspira a un empleo en el sector público ya que la oferta en el ámbito privado resulta sumamente escasa.



- Finalmente, se reciben consultas en las que se relatan reclamaciones de pago planteadas ante empleadores públicos.

### **Trabajo:**

En lo que atañe a esta materia, ha de significarse el número elevado de consultas recibidas. Merecen especial reseña las siguientes cuestiones:

- Necesidad de trabajo. Andalucía es una de las comunidades autónomas españolas donde mayor incidencia está teniendo el desempleo derivado de la situación de crisis económica. Tal hecho está provocando que numerosas personas acudan a nuestra Oficina de Información a solicitar orientación acerca de los cauces a través de los cuales podrían acceder a un puesto de trabajo.

Llama especialmente la atención la llegada de solicitudes de empleo que recibe la propia Institución, derivado del importante grado de desesperación que muestran gran parte de las familias que acuden a nosotros. En este colectivo se incluyen parados de larga duración, personas de edad superior a los 50 años y mujeres, cuyas obligaciones familiares les exigen incorporarse de nuevo al mercado laboral para poder atender las necesidades más imperiosas, tales como la vivienda y la propia alimentación.

- De otra parte, la reforma laboral, los procesos de reestructuración habidos en muchas empresas y, en definitiva, los despidos de trabajadores y trabajadoras o el empeoramiento de sus condiciones de trabajo han ocupado gran parte del desempeño de la Oficina de Información.

Se trata en muchos casos de asuntos de índole jurídica privada en los que nuestra intervención como Institución resulta considerablemente más limitada. No obstante, en todo momento se trata de ofrecer, cuanto menos, la atención y orientación precisada por las personas que acuden a nosotros, de manera que a partir de nuestra información puedan encauzar convenientemente la gestión de los problemas que nos relatan.

- De igual modo, son numerosas las solicitudes que recibimos relativas al salario social. En este sentido, no son infrecuentes los asuntos que la ciudadanía nos refiere en relación con retrasos en la tramitación de solicitudes de concesión de este salario social y en su abono.
- Finalmente, conviene resaltar las consultas que se nos trasladan en relación con los programas de formación profesional ocupacional. Se trasluce de ellas una importante preocupación ciudadana para acomodar sus niveles formativos a las necesidades del mercado laboral, de manera que el acceso a éste resulte algo menos dificultoso.

Pese a ello, se plantean incidencias relativas a la escasez de cursos formativos, a irregularidades entorno a los procesos de selección habidos para el acceso a tales cursos, e incluso dilaciones excesivas en el abono de becas para el estudio.

### **Área C (Justicia, Protección Ciudadana y Medios de Comunicación):**

#### **Justicia:**

Por lo que atañe a la Administración de Justicia, gran parte de las consultas recibidas afecta a cuestiones de muy diversa índole, marcadas en gran medida por la grave crisis económica que venimos padeciendo, pero en las que la situación de conflicto no viene derivada de una actuación de alguna Administración Pública de Andalucía.

Así, se detecta que la disminución de la actividad económica, la dificultad de acceso al crédito y la imposibilidad de atención de pagos generan un importante incremento en la conflictividad social que requiere, en última instancia, la intervención de la Administración de Justicia.

Tal circunstancia se une a los problemas estructurales que sufre esta Administración, que también han merecido de nuestra intervención. Problemas provocados en gran medida por la carencia de recursos personales y materiales, por la escasez de infraestructuras adecuadas y por la obsolescencia de los medios disponibles, lo que genera no sólo ingentes retrasos en la atención de procedimientos sino también desgraciados errores en algunos pronunciamientos, que no han sido ajenos a la crítica social.

A ello se une la fijación de un sistema de tasas judiciales que, a juicio de parte de las personas que han acudido a la Oficina de Información, no vienen a solventar los problemas señalados sino a desincentivar el recurso a la Administración de Justicia.

#### **Protección Ciudadana:**

Parte de los relatos atendidos por la Oficina de Información en relación con esta cuestión hacen alusión a posibles extralimitaciones de agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el desarrollo de sus funciones.

En este sentido, se reciben denuncias de agresiones o de usos inadecuados de la fuerza, de tratos vejatorios e incluso de situaciones descritas por los ciudadanos como de acoso.

#### **Área D (Cohesión Social y Protección de Consumidores):**

Se detecta por parte de la Oficina de Información que la mayor parte de las actuaciones desarrolladas por ésta se encuentran relacionadas con los asuntos encomendados a este Área.

Tal y como se ha señalado a lo largo del presente informe, la difícil situación económica, laboral y social que se está padeciendo condiciona en gran medida el tipo de actuación desarrollada por la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz y, en particular, por la Oficina de Información y por el Área que, de alguna manera, se encarga de la tramitación de quejas sobre cohesión social.

A continuación relatamos las principales cuestiones detectadas:

#### **Dependencia:**

Son numerosas las consultas recibidas en relación con este particular que vienen referidas, fundamentalmente, a la tardanza en la elaboración del Programa Individual de Atención (PIA), a retrasos en el reconocimiento y en el cobro de prestaciones, a retrasos en el pago de “atrasos aprobados” y a dificultades para encontrar plaza en residencias geriátricas.

Asimismo, tras el libramiento de pagos realizados a los beneficiarios que tenían pendiente el cobro de prestaciones, se ha recibido alguna llamada que relataba irregularidades o errores en la gestión de tales pagos, lo que ha provocado que algunos de los potenciales beneficiarios aún no hayan recibido estas prestaciones.

### **Servicios Sociales:**

En este apartado se detecta el desbordamiento que están sufriendo los Servicios Sociales Comunitarios, derivado de la ingente afluencia de personas necesitadas de su intervención.

Tal circunstancia, unida a la escasez de medios y de recursos, provoca disfunciones y problemas que nos son relatados a diario a través de la Oficina de Información.

Es de reseñar que los sectores de la sociedad que acuden a estos Servicios Sociales presentan situaciones de especial necesidad y desprotección. Se trata en su mayoría de personas mayores, discapacitadas, carentes de recursos, enfermos mentales y con dificultades para ser acogidas o atendidas por el entorno familiar.

Asimismo, se presentan situaciones de emergencia social que requieren gestiones inmediatas por parte de la Institución para hacer posible la intervención inmediata de los Servicios Sociales Comunitarios o incluso de los propios servicios sanitarios.

### **Extranjería:**

A resultas de las consultas atendidas en esta materia, parece detectarse que la dificultad de acceso al empleo estable afecta de manera especial a personas procedentes de otros países, de manera que éstas ven truncadas sus expectativas de seguir residiendo legalmente en nuestra nación a causa de este motivo.

Al margen de lo anterior, se detectan numerosas consultas que hacen referencia a dilaciones excesivas en la tramitación de solicitudes de reconocimiento de nacionalidad.

### **Administraciones tributarias:**

En materia tributaria, se reciben consultas en las que se plantea la imposibilidad de hacer frente al pago de tributos, habida cuenta la carencia de recursos económicos para ello.

Especialmente llamativos son los casos en los que las reclamaciones tributarias son planteadas precisamente por las mismas administraciones que adeudan grandes cantidades a las personas a las que reclaman tales pagos, ya sea en concepto de ayudas, de subvenciones, de becas, de pagos por contratos prestados, etc.

En este sentido, la imposibilidad de compensar deudas de este tipo provoca situaciones injustas que llevan a que muchas familias estén padeciendo graves dificultades económicas.

Mención destacada merecen las consultas atendidas en relación con el impuesto de bienes inmuebles y el impuesto de transmisiones patrimoniales onerosas, habida cuenta que el mecanismo de determinación de la base imponible de estos impuestos no parece haber tenido en cuenta la acuciante baja de precios que ha experimentado el mercado inmobiliario.

### **Enseñanza universitaria:**

En materia universitaria han tenido un protagonismo especial en el año 2013 las consultas recibidas en relación con el incremento de las tasas universitarias y la denegación de becas, que están impidiendo a muchos jóvenes carentes de medios económicos acceder al estudio de titulaciones universitarias o los están obligando a abandonar tales estudios, a pesar de haber superado incluso varios cursos.

### **Consumo:**

Las cuestiones concernientes a consumo han experimentado un incremento importante, entendemos que como consecuencia de la mayor actividad que la Institución ha desarrollado en este campo, de la grave situación económica que padece una parte importante de la población y de los errores y abusos de posición dominante que, en no pocas ocasiones, cometen algunas empresas.

A este respecto resultan especialmente destacables las numerosas consultas atendidas en relación con condiciones impuestas por entidades financieras y con la adquisición de productos financieros de alto riesgo.

La gran presencia lograda por la Institución en este tipo de asuntos ha tenido el consiguiente reflejo en las consultas atendidas por la Oficina de Información, lo que ha hecho necesario una permanente comunicación entre el Área y la Oficina de Información para poder atender con rigor estas cuestiones.

Merecen ser reseñadas también las consultas atendidas en relación con la prestación de servicios de interés general como la telefonía, el suministro de agua o el suministro de electricidad, marcado en gran medida por las iniciativas adoptadas por el Defensor del Pueblo Andaluz de suscripción de convenios marcos de colaboración con las entidades de capital privado prestadoras de estos servicios, y que hacen posible nuestra intervención ante ellas.

### **Área E (Sostenibilidad):**

En relación con las materias encomendadas a este Área, se estiman reseñables algunas consultas habidas en materia de tráfico, en especial, respecto de procedimientos sancionadores incoados en esta materia.

A este respecto, algunas personas que acuden a la Oficina de Información señalan la existencia, a su juicio, de cierto ánimo recaudatorio por parte de algunos Ayuntamientos y por parte de la Administración General del Estado, puesto de manifiesto a través del aparente repunte habido en la incoación de expedientes sancionadores que, según indican, no son tramitados con las debidas garantías para el interesado.

En este sentido, describen aparentes errores en la notificación de actos administrativos, desestimaciones de alegaciones y recursos no motivados de manera conveniente, etc.

Este hecho debe ser puesto en conexión con cuanto ha sido señalado previamente en el apartado de tasas judiciales y dilaciones excesivas en la tramitación y resolución de procedimientos judiciales, ya que la confirmación de los hechos expuestos podría provocar indefensión a la ciudadanía.

### **Área F (Educación y Menores):**

## **Menores:**

Se ha detectado un incremento relevante en las consultas recibidas en el año 2013 en las que las personas afectadas, de forma directa o indirecta, eran menores de edad.

Se trata de un sector de la población que padece un riesgo elevado de desprotección pero que desgraciadamente no es ajeno a las gravísimas consecuencias que se derivan de la situación de crisis que se padece.

En este sentido, los desahucios, las pérdidas de empleo, la carencia de recursos y hasta la de alimentos inciden de manera especialmente cruel y trascendente en estos colectivos sociales.

A este respecto, la Oficina de Información del Defensor del Pueblo Andaluz trata a diario con esta realidad.

Son cada vez más numerosos los testimonios que recibimos de madres, padres y abuelos que, con la máxima de las desesperaciones, acuden a nosotros solicitando ayuda no ya para ellos, sino para los menores con los que conviven.

A ello se une a veces el drama que se deriva de la intervención de los servicios sociales comunitarios, que en ocasiones no pueden más que resolver la necesidad de retirada de custodia a unos padres que, impotentes, se ven imposibilitados para proporcionar a sus hijos un techo y unos alimentos con los que subsistir.

Ello provoca el máximo de los desalientos y la mayor de las frustraciones, que en ocasiones sumerge aún más en la exclusión social y genera la aparición de adicciones y problemas de salud que, a su vez, vienen a dificultar aún más la reinserción en la sociedad.

A esto hay que unir el problema que se genera para los menores que padecen estas situaciones; y es que la sensación de desatención, de desprotección; de desigualdad; de injusticia y de desconfianza en el sistema se convierte para ellos en un condicionante que con probabilidad marcará el resto de sus vidas.

Al margen de lo anterior, en este apartado de consultas recibidas en relación con menores procede significar el número considerable de casos atendidos en los que padres y madres contactan con esta Institución para pedir asesoramiento ante la violencia que sus hijos o hijas ejercen contra ellos.

Se trata de casos en los que el sentimiento de angustia y desesperación mostrado por las personas consultantes es muy elevado, derivado de la impotencia con la que se sienten y del sentimiento encontrado que profesan hacia sus hijos e hijas, a los que en ocasiones se ven obligados a denunciar ante el Ministerio Público.

Es el caso de la **consulta 13/1445, consulta 13/1491, consulta 13/2363, consulta 13/5351, consulta 13/7125, consulta 13/7346 y consulta 13/8204.**

## **Educación:**

En materia de educación no universitaria, la mayor parte de las consultas marcadas por la crisis han tenido conexión con la incidencia de la menor inversión habida en este ámbito por parte de las Administraciones Públicas, en especial en relación con la obtención de beneficios tales como becas, transporte, comedor, etc.

## Área I (Cultura, Deportes, Administraciones Públicas y Ordenación Económica):

En relación con las materias analizadas por el Área I, cabe señalar las consultas recibidas en relación con ayudas. En este sentido, se ha interesado por parte de muchos ciudadanos y ciudadanas información sobre convocatorias de subvenciones a las que poder concurrir, habida cuenta las necesidades económicas y laborales que padecían.

Asimismo, se han recibido consultas sobre la procedencia de reclamaciones de reintegro planteadas por parte de las Administraciones Públicas.

### **5. Teléfono del Menor.**

Con relación al Teléfono del Menor, procede significar que se trata de otro de los canales de comunicación dispuestos por la Institución, que presenta como peculiaridad el hecho de que es un teléfono gratuito y que va orientado a atender las consultas que se pudieran plantearse por parte de menores o en relación con asuntos que les afecten.

La gestión de este teléfono ha sido encomendada en el año 2013 a la Oficina de Información, de manera que la operativa seguida por el personal encargado de su atención resulta, en lo esencial, coincidente con la empleada para el resto de consultas que se atienden por dicha Oficina a través de los demás canales de comunicación.

No obstante lo anterior, conviene resaltar la permanente coordinación, colaboración y cooperación que existe entre la Oficina de Información y el Área de Educación y Menores, ya que las actuaciones seguidas por una son de especial relevancia para la otra, y viceversa.

Al objeto de describir con mayor grado de detalle la actividad derivada de consultas planteadas a través del Teléfono del Menor, a continuación se incorpora información estadística sobre aquella con arreglo al siguiente esquema:

- Total de consultas recibidas por el Teléfono del Menor.
- Distribución mensual de las consultas recibidas.
- Distribución de consultas por materias.
- Distribución de consultas por materias y sexo.
- Distribución de consultas por materias y provincias.

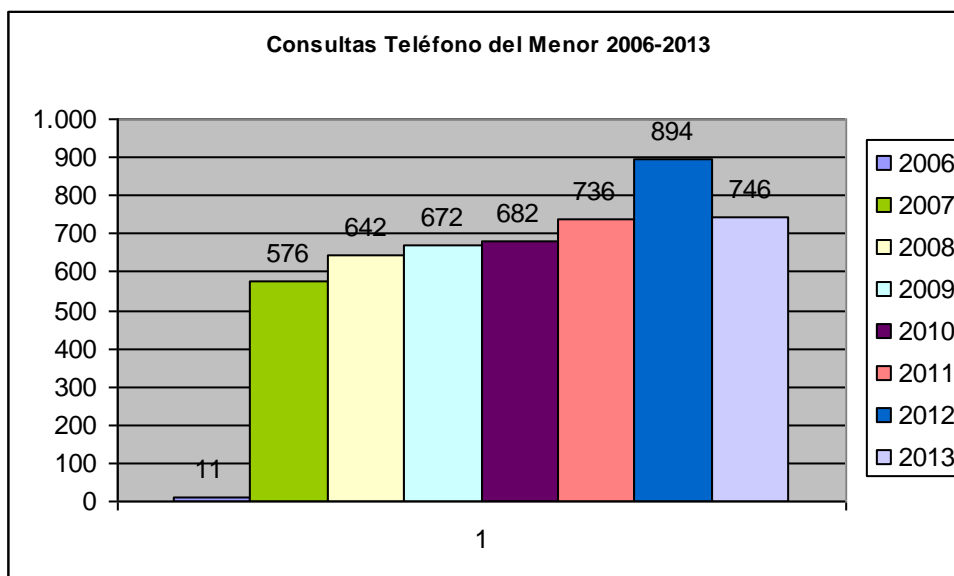
#### **5. 1. Total de consultas recibidas por el Teléfono del Menor.**

Como se señala en el cuadro que se incorpora a continuación, el número total de consultas atendidas a través del Teléfono del Menor ha ascendido a 746, lo que supone un descenso del 16,55% respecto al año 2012, a pesar de que el número se sitúa por encima del registrado en el resto de años.

En este sentido, podemos afirmar que en la historia del funcionamiento del Teléfono del Menor, el año 2013 ha sido el segundo con mayor número de consultas atendidas a través de esta vía.

## CUADRO EVOLUTIVO DE LAS CONSULTAS DEL TELÉFONO DEL MENOR EN EL PERÍODO 2006-2013

Año	Nº consultas
2006	11
2007	576
2008	642
2009	672
2010	682
2011	736
2012	894
2013	746



### 5. 2. Distribución mensual de las consultas recibidas.

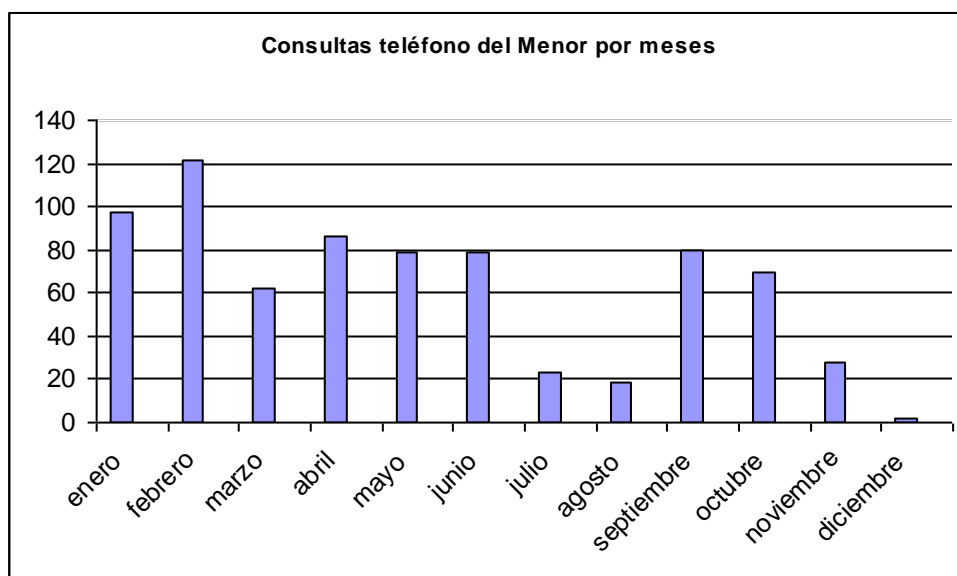
En cuanto a la evolución habida de las consultas recibidas por el Teléfono del Menor a lo largo de los meses del año 2013, se detecta que en febrero ha sido cuando se ha registrado mayor actividad, con un 16,22% de las consultas atendidas por esta vía, mientras que en diciembre ha sido cuando se ha recurrido a este servicio en menor medida.

A este respecto conviene apuntar que precisamente, durante la finalización del ejercicio 2013, fueron llevadas a cabo modificaciones en el sistema de telecomunicaciones implementado por la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz, por lo que el descenso habido en las consultas recibidas a través de este servicio podrían deberse en parte a las disfunciones que inexorablemente se derivan de un cambio de este calado.

### CONSULTAS DEL TELÉFONO DEL MENOR POR MESES

Mes	Telf. Menor	%
enero	97	13,00%
febrero	121	16,22%
marzo	62	8,31%

Mes	Telf. Menor	%
abril	86	11,53%
mayo	79	10,59%
junio	79	10,59%
julio	23	3,08%
agosto	19	2,55%
septiembre	80	10,72%
octubre	70	9,38%
noviembre	28	3,75%
diciembre	2	0,27%
<b>Total:</b>	<b>746</b>	<b>100,00%</b>



### 5. 3. Distribución de consultas por materias.

En cuanto a la temática tratada en las consultas atendidas a través del Teléfono del Menor, se detecta que claramente el mayor peso se centra en cuestiones concernientes a los propios derechos de los menores y a cuestiones relativas a la educación.

En este sentido, la suma de ambas materias supone más del 90% de las consultas que nos llegan a través de esta vía.

#### CONSULTAS POR MATERIAS

Materia	Nº consultas	Porcentaje
Administraciones Publicas y Ordenación Económica	5	0,67
Administración de Justicia	8	1,07
Cultura y Deportes	1	0,13
Educación	167	22,39
Extranjería	2	0,27
Igualdad de Sexo	4	0,54



Materia	Nº consultas	Porcentaje
Información y Atención al Ciudadano	17	2,28
Menores	506	67,83
Personal del Sector Público	1	0,13
Prisiones	1	0,13
Salud	3	0,40
Seguridad Social	2	0,27
Servicios Sociales y Dependencias	11	1,47
Trabajo	1	0,13
Transportes	1	0,13
Urbanismo	2	0,27
Vivienda	11	1,47
Pendiente de Determinar	3	0,40
TOTAL	746	100,00

#### 5. 4. Distribución de consultas por materias y sexo.

En relación con el factor de género, es evidente la mayor preocupación que muestra el sexo femenino sobre asuntos de menores, de tal forma que más del 67% de las consultas que nos llegan a través del Teléfono del Menor son planteadas por mujeres.

En este sentido, tan sólo un 29,36% de las consultas atendidas a través de este canal son dirigidas por hombres.

Como apuntamos anteriormente, la razón de ser de este dato la centramos en el hecho de que históricamente el sexo femenino ha sido quien ha asumido en mayor medida las tareas relativas a la atención y al cuidado de los menores.

#### DISTRIBUCIÓN DE CONSULTAS POR MATERIAS Y SEXO

Resultado	Mujer	%	Hombre	%	Sin Determinar	%	Total	%
Administraciones Publicas y Ordenación Económica	3	0,60	2	0,91	0	0,00	5	0,67
Administración de Justicia	4	0,80	4	1,83	0	0,00	8	1,07
Cultura y Deportes	1	0,20	0	0,00	0	0,00	1	0,13
Educación	117	23,26	45	20,55	5	20,83	167	22,39
Extranjería	0	0,00	2	0,91	0	0,00	2	0,27
Igualdad de Sexo	3	0,60	1	0,46	0	0,00	4	0,54
Información y Atención al Ciudadano	6	1,19	10	4,57	1	4,17	17	2,28
Menores	347	68,99	142	64,84	17	70,83	506	67,83
Personal del Sector Público	0	0,00	1	0,46	0	0,00	1	0,13
Prisiones	0	0,00	1	0,46	0	0,00	1	0,13
Salud	1	0,20	2	0,91	0	0,00	3	0,40
Seguridad Social	1	0,20	1	0,46	0	0,00	2	0,27
Servicios Sociales y Dependencias	9	1,79	2	0,91	0	0,00	11	1,47
Trabajo	1	0,20	0	0,00	0	0,00	1	0,13
Transportes	0	0,00	1	0,46	0	0,00	1	0,13

Resultado	Mujer	%	Hombre	%	Sin Determinar	%	Total	%
Urbanismo	1	0,20	1	0,46	0	0,00	2	0,27
Vivienda	7	1,39	3	1,37	1	4,17	11	1,47
Pendiente de Determinar	2	0,40	1	0,46	0	0,00	3	0,40
TOTAL	503	67,43	219	29,36	24	3,22	746	100,00

### 5. 5. Distribución de consultas por materias y provincias.

Atendiendo al origen geográfico de las consultas que nos son planteadas a través del Teléfono del Menor, la mayor parte de ellas proceden de la provincia de Sevilla (23,22%), mientras que Almería (2,82%) es la que en menor medida emplea este servicio.

No resulta sencillo identificar la causa de los distintos porcentajes registrados entre provincias ya que, como ocurre con el total de consultas atendidas por la Oficina de Información, la distribución no parece obedecer claramente a la variable del peso poblacional que representa cada una de ellas en el total de Andalucía.

Asimismo, tampoco se nos antoja concluyente el hecho de que la sede de la Institución esté localizada en Sevilla capital, toda vez que se trata de un servicio telefónico y que además es gratuito.

### CONSULTAS POR MATERIA Y PROVINCIA

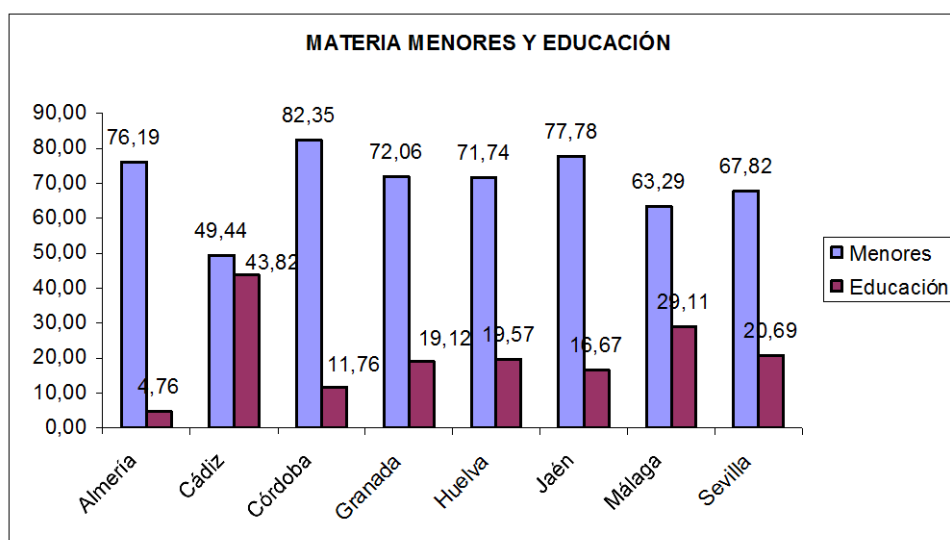
Materia	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	Otras / S/D	TOTAL	% respecto Materia
Administraciones Públicas y Ordenación Económica			2		1				2	5	0,67%
Administración de Justicia	2			3			2	1		8	1,07%
Cultura y Deportes	1									1	0,13%
Educación	1	39	8	13	9	3	23	36	35	167	22,39%
Extranjería								1	1	2	0,27%
Igualdad de Sexo			1				1	1	1	4	0,54%
Información y Atención al Ciudadano		2	1	1				3	10	17	2,28%
Menores	16	44	56	49	33	14	50	118	126	506	67,83%
Personal del Sector Público		1								1	0,13%
Prisiones							1			1	0,13%
Salud				1	2					3	0,40%
Seguridad Social								2		2	0,27%
Servicios Sociales y Dependencias				1	1		1	6	2	11	1,47%
Trabajo								1		1	0,13%
Transportes						1				1	0,13%
Urbanismo		2								2	0,27%
Vivienda	1						1	4	5	11	1,47%
Pendiente de Determinar		1						1	1	3	0,40%
TOTAL	21	89	68	68	46	18	79	174	183	746	100,00%
PORCENTAJE	2,82%	11,93%	9,12%	9,12%	6,17%	2,41%	10,59%	23,32%	24,54%	100,00%	

En relación con el peso relativo que tiene cada materia en cada una de las provincias andaluzas (número de consultas habidas en una provincia sobre una materia en particular, respecto del total de consultas planteadas desde esa provincia), entendemos destacable el alto número de consultas sobre educación planteadas desde Cádiz, que supera incluso al número total de las trasladadas desde Sevilla.

Asimismo, por lo que atañe a las consultas sobre derechos de menores, destaca la enorme incidencia que éstas tienen en Córdoba, de manera que acaparan el 82% del total de consultas que nos son trasladadas desde esa provincia.

### PORCENTAJE RELATIVO RESPECTO DEL TOTAL DE CONSULTAS HABIDAS POR PROVINCIA

Materia	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla
Menores	76,19	49,44	82,35	72,06	71,74	77,78	63,29	67,82
Educación	4,76	43,82	11,76	19,12	19,57	16,67	29,11	20,69



## 6. Redes Sociales y Página Web.

Uno de los hitos que en mayor medida merece ser destacado del año 2013 ha sido precisamente la aparición de la Institución en las Redes Sociales.

En este sentido, tras un largo proceso de análisis y después de llevar a cabo determinados ajustes en la metodología de trabajo seguida hasta el momento en la Institución, finalmente en el primer trimestre del año vieron la luz nuestras cuentas, páginas y perfiles en dichas redes.

Se trataba con esta medida de acercar la Institución a todos los rincones de nuestra geografía y a determinados sectores de la Sociedad que pudieran desconocer el alcance y la relevancia del ingente trabajo llevado a cabo por este Comisionado del Parlamento de Andalucía.

Asimismo, se pretendía intensificar la participación ciudadana en las actuaciones desarrolladas por esta Institución, favoreciendo la comunicación permanente, el conocimiento de la opinión ciudadana, la creación de comunidad, el sentimiento de cercanía, la transparencia y, en última instancia, la identificación de la Sociedad con una Institución Pública cuyo cometido no es otro que la defensa de los derechos y de las libertades de todos y de todas.

Finalmente, queríamos ofrecer una mayor agilidad en nuestras comunicaciones, una atención más inmediata a las necesidades planteadas por todas aquellas personas que día tras día demandan nuestra intervención ante los múltiples problemas que les acucian.

De este modo, después de acometer un exhaustivo estudio del potencial de la Institución en la redes, fue diseñada la consiguiente estrategia digital que implicaba nuestra aparición en Facebook, Twitter, Tuenti y YouTube.

Paralelamente, se llevaron a cabo medidas de rediseño y reajuste de nuestro sitio web ([www.defensordelpuebloandaluz.es](http://www.defensordelpuebloandaluz.es)), de tal manera que permitiese acoger un número de visitas superior al tenido hasta la fecha, derivado de la comunicación a través de las redes sociales; y que igualmente estuviesen imbuidos de los principios que justificaban nuestra salida a dichas redes: participación ciudadana, comunicación bidireccional, transparencia, cercanía, agilidad, eficiencia y eficacia.

A continuación se analiza de manera más detallada la evolución habida a lo largo del año 2013 en cada una de las redes sociales en la que la Institución tiene presencia. Asimismo, se incorpora un apartado dedicado al análisis del sitio web del Defensor del Pueblo Andaluz.

## 6. 1. Facebook. [www.facebook.com/DefensordelPuebloAndaluz](http://www.facebook.com/DefensordelPuebloAndaluz).

### 6. 1. 1. Evolución del número de fans.

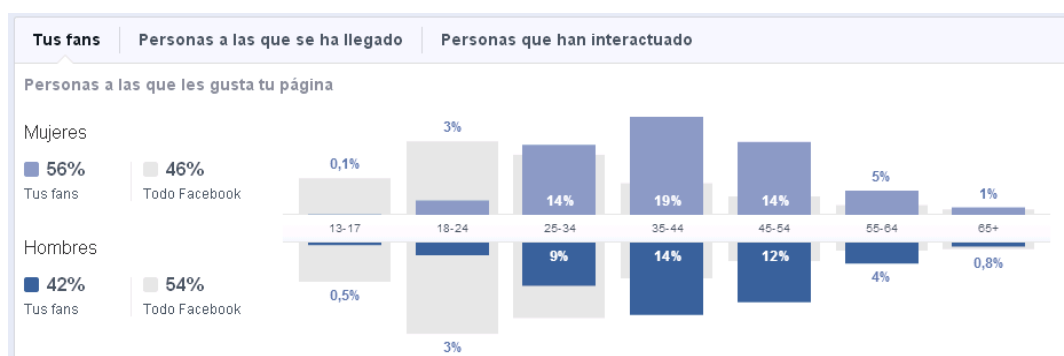
La fecha en la que comenzó la actividad en la página de Facebook del Defensor del Pueblo Andaluz fue el 23 de enero de 2013.

Desde tal fecha hasta el 31 de diciembre de 2013, el número de fans de la página se ha situado en 997 personas, lo que supone un incremento medio diario de cerca de 3 fans.



### 6. 1. 2. Perfil de nuestros fans.

En cuanto al perfil medio de dichos fans, éste se sitúa en el entorno de edad comprendido entre los 35 y los 44 años (33%), siendo el sexo femenino el que predomina entre nuestros seguidores.

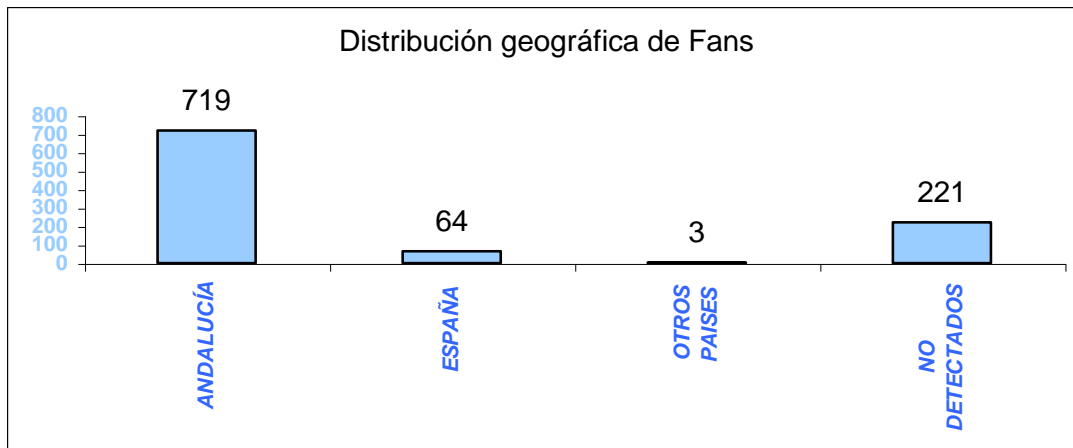


### 6. 1. 3. Procedencia geográfica de nuestros fans.

Por lo que concierne al lugar de origen de nuestros fans, parece ser que en Sevilla es donde se concentra la mayoría de personas a las que les gusta nuestra página, seguida de Málaga, Granada, Madrid, Córdoba, Algeciras y Huelva.

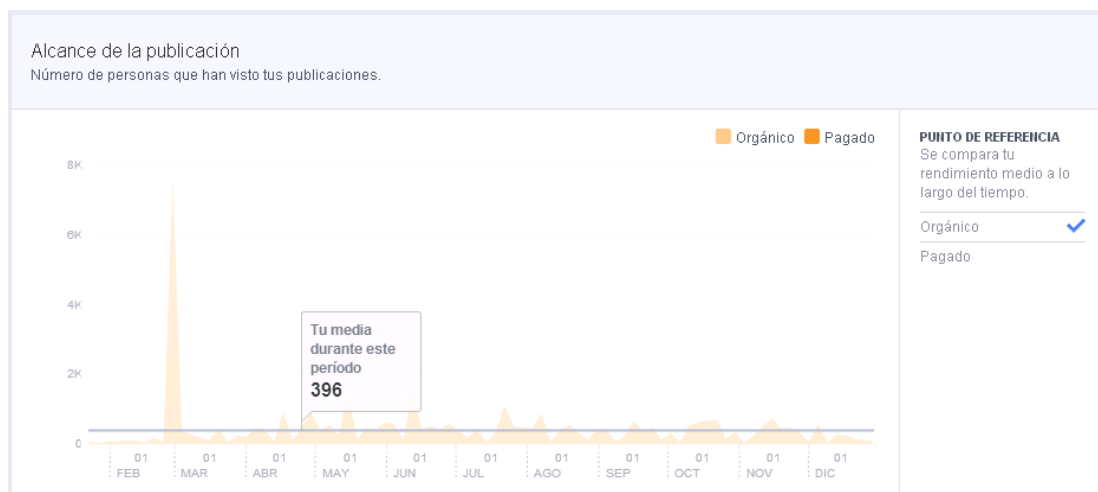
Ciudad	Fans
Sevilla	257
Málaga	84
Granada	56
Madrid	42
Córdoba	35
Algeciras	25
Huelva	22
Pedreira	18
Cádiz	18
Almería	17
Jaén	16

De este modo, se detecta la gran acogida de nuestra página de Facebook en Andalucía, frente al resto de lugares desde donde es visitada.



#### 6. 1. 4. Actividad registrada en la página y alcance de publicaciones.

Con respecto a la actividad registrada en la página y al alcance de las publicaciones habidas en ella, a continuación se ofrece información sobre el particular.





**Rendimiento de los distintos tipos de publicación basado en el alcance medio y en la interacción.**

Mostrar todas las publicaciones ▼

Alcance Clics en publicaciones Me gusta, comentarios y veces que se ha compartido

Tipo	Alcance medio	Participación media
Estado	490	48 16
Foto	245	29 13
Enlace	182	12 9

### 6. 1. 5. Alcance de publicaciones en atención a la materia tratada.

En cuanto a las materias que más interés despiertan en esta red social, destacan los asuntos de índole social y las intervenciones realizadas por parte del titular de la Institución.

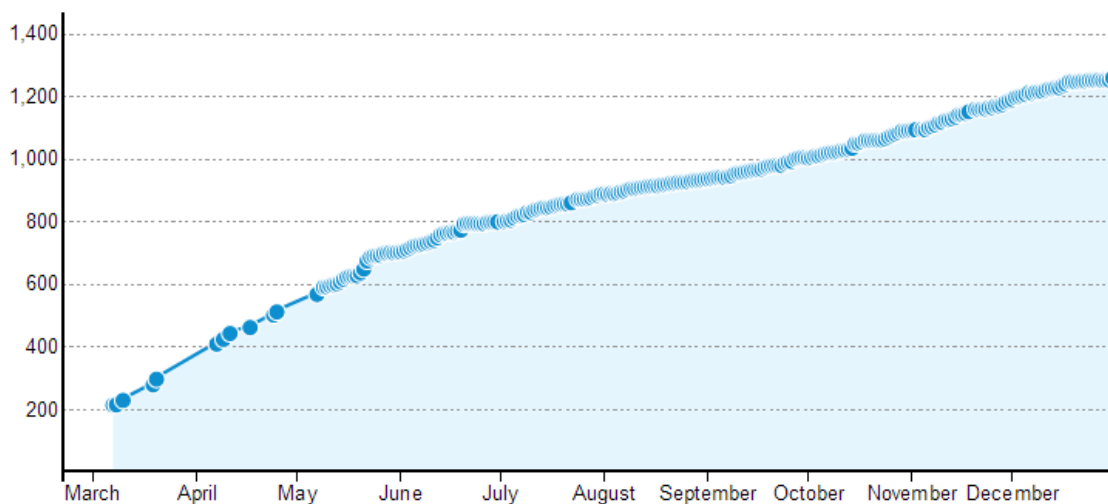
Materia	Fecha	Alcance	Compartido	Comentarios	Me gusta
Desahucio	13/02/2013	8996	58	15	179
Titular	27/02/2013	3320	8	5	26
Medio Ambiente	08/08/2013	2697	22	3	133
Titular	13/06/2013	2597	36	9	128
Dependencia	13/05/2013	2310	31	4	79
Medio ambiente	22/07/2013	1723	27	10	136
Titular	11/06/2013	1704	26	19	92
Cláusulas Suelo	02/08/2013	1469	22	11	49
Cláusulas Suelo	14/05/2013	1343	23	3	24
Menores	02/04/2013	1289	19	2	48
Educación	15/05/2013	1150	20	6	42
Cláusulas suelo	12/06/2013	1084	19	1	27
Cláusulas suelo	07/08/2013	877	15	3	44
Autismo	03/10/2013	845	14	18	38
Discapacitados	03/12/2013	828	11	8	32
Discapacitados	16/10/2013	710	13		58
Alzheimer	20/09/2013	706	14	1	36
Política de género	25/11/2013	636	9	4	35
Tráfico	16/09/2013	630	10	2	17

## 6. 2. Twitter: @DefensorAndaluz

El inicio de la actividad en Twitter se produjo el día 20 de febrero de 2013.

Desde entonces, y hasta la fecha de cierre del presente informe el día 31 de diciembre de 2013, la evolución habida ha sido la que se refleja en el siguiente cuadro.

### Crecimiento de seguidores hasta dic 2013



De tales datos creemos reseñable el incremento constante que ha experimentado el número de seguidores, de tal manera que a finales de 2013 eran 1.213



personas las que seguían la cuenta de Twitter del Defensor del Pueblo Andaluz, lo que representa un incremento medio diario cercano a los 4 seguidores.

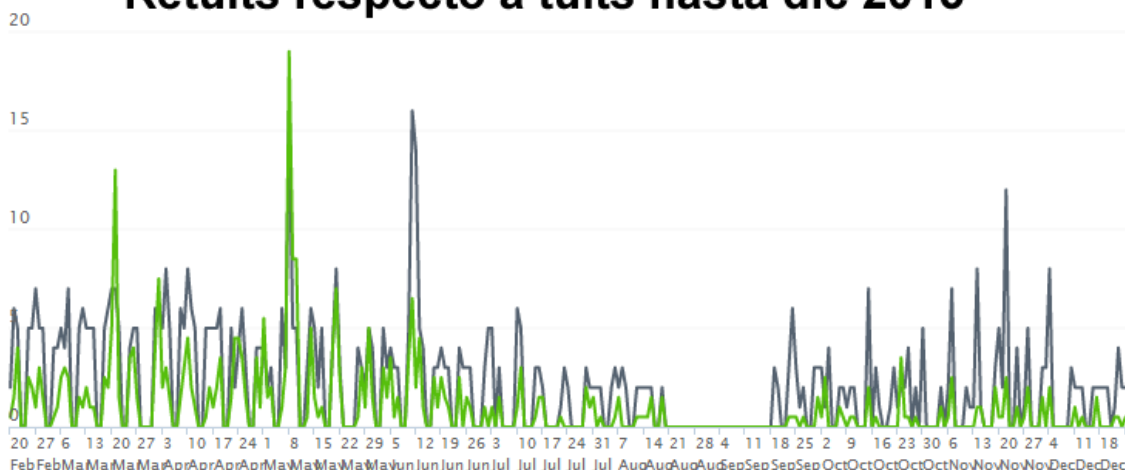
En cuanto al número de tuits lanzados a fecha 31 de diciembre, éstos han sido 1585, de tal forma que durante este ejercicio hemos tenido una tasa de conversión de 0.83 seguidores por tuit.

Debe significarse que la mayor parte de ellos ha ido orientada a informar a la ciudadanía acerca de actuaciones llevadas a cabo por parte de la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz, dando cuenta así de Resoluciones dictadas, de quejas abiertas de oficio, de asuntos resueltos a partir de nuestra intervención, de Informes, guías de derechos y demás trabajos elaborados, de comparecencias ante el Parlamento de Andalucía, de reuniones mantenidas, de visitas recibidas o realizadas, de jornadas y eventos en los que ha tenido participación la Institución o de la agenda oficial de su titular.

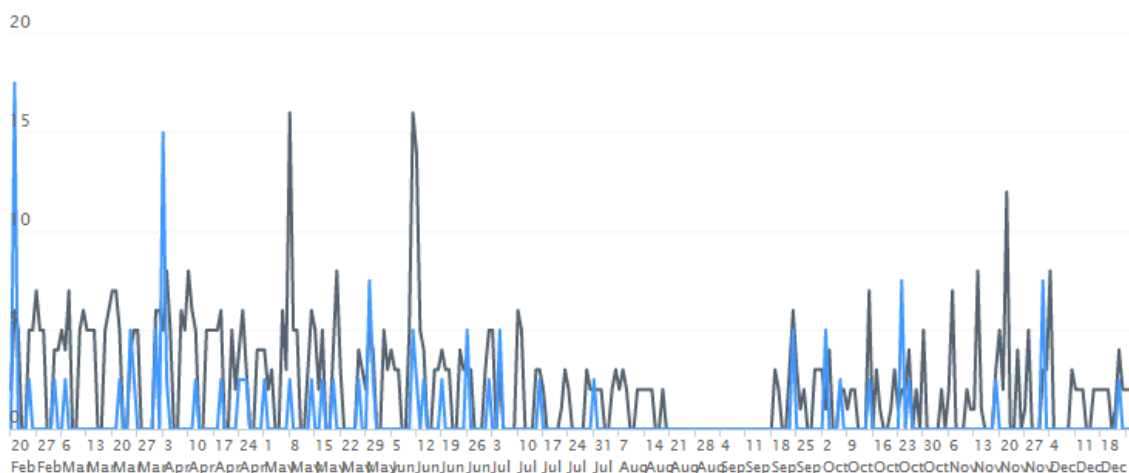
Asimismo, han sido numerosos los tuits lanzados para atender demandas de información de la ciudadanía, para gestionar consultas, para prestar asistencia, para propiciar la presentación de quejas ante la Institución o para realizar aclaraciones sobre nuestras competencias o sobre actuaciones llevadas a cabo por el Defensor.

Por lo que afecta al alcance de nuestros mensajes, cabe señalar que a la fecha indicada han sido recibidos 620 retuits, 724 menciones y que hemos sido señalados como favoritos 134 veces.

## Retuits respecto a tuits hasta dic 2013



## Menciones respecto a tuits hasta dic 2013



Merece pues destacar el importante grado de penetración que han tenido algunos de nuestros tuits.

Sirvan de ejemplo lo siguientes:

“@LA\_PAH ofrece consejos útiles y documentación para la negociación con el banco”, que llegó a 115.281 seguidores potenciales.

“Llevamos años pidiendo medidas efectivas para la creación de empleo estable y calidad. #EPA #paro”, que llegó a 49.844 seguidores potenciales.

“Escuchamos a los #menores a través de twitter y @tuenti”, con 45.436 seguidores potenciales.

### 6. 3. Tuenti.

El inicio de actividad en Tuenti se produjo en mayo de 2013, algo después que en Facebook y Twitter, dado que entendimos aconsejable hacer una entrada progresiva en el mundo de las redes sociales.

La actividad que desde entonces se viene desarrollando en esta red va orientada principalmente a menores, mayores de 14 años, y adolescentes, toda vez que del estudio previo que se llevó a cabo se entendió que este sector de la población era más accesible a través de esta compañía.

Además, el hecho de que Tuenti sea una de las redes sociales que más esté apostando por la seguridad y la privacidad en estos canales de comunicación, ha favorecido que el pasado 23 de abril de 2013 se suscribiera, entre dicha Sociedad y el Defensor del Pueblo Andaluz, como Menor de Andalucía, un acuerdo de colaboración que tiene por objeto fomentar en los jóvenes la seguridad, la privacidad y la responsabilidad en el uso de Internet y en la red social Tuenti.

Fruto de tal acuerdo ha sido nuestra incorporación al Comité Asesor de Expertos en Privacidad y Seguridad de la citada red social, en el que igualmente están representados organismos, entidades e instituciones como la Policía Nacional, la Guardia Civil, la Agencia Española de Protección de Datos o el Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación.

De igual modo, la colaboración habida para la difusión de unas guías para "navegar de forma segura", dirigidas a usuarios, padres y educadores, que ponen el foco precisamente en la participación responsable, en la privacidad y en la seguridad en el uso de Internet.

## 6. 4. YouTube.

### 6. 4. 1. Evolución.

En relación con nuestro canal YouTube, debe señalarse que éste comenzó a operar en el año 2012, concretamente el día 16 de marzo.

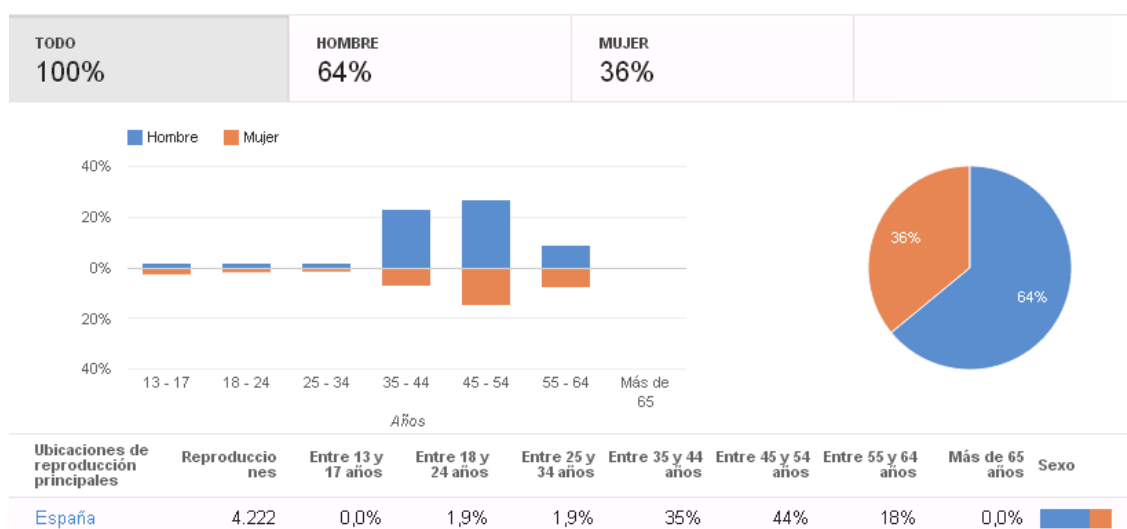
No obstante, la actividad habida en este canal a lo largo del año 2013 se ha visto ostensiblemente incrementada con respecto a la registrada el año pasado.

Baste para comprobar tal hecho el cuadro descriptivo que se acompaña a continuación.

Año	Videos subidos	Reproducciones	Porcentaje
2012	10	700	7000,00
2013	36	5.566	15461,11

### 6. 4. 2. Perfil de usuarios/as.

En cuanto al perfil que presentan los usuarios y usuarias de nuestro canal YouTube, debe significarse que la mayoría son varones de edad comprendida entre los 45 y los 54 años.



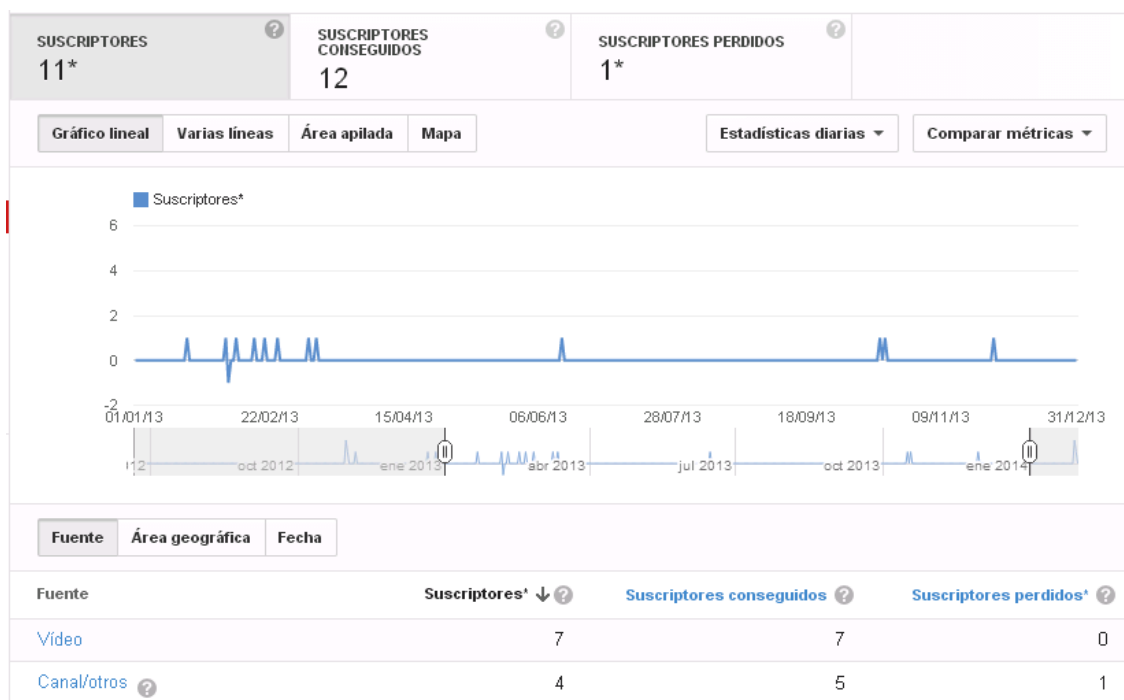
### 6. 4. 3. Lugares desde donde se reproducen nuestros vídeos.

Como se constata en la tabla siguiente, la mayor parte de las reproducciones de nuestros vídeos se hace desde España (76%). No obstante, debe destacarse el interés que igualmente despiertan más allá de nuestras fronteras, especialmente en Hispanoamérica.

País	Reproducciones	Minutos	Duración media
<b>España</b>	4.222 (76%)	13.645 (72%)	3:13
<b>México</b>	647 (12%)	2.590 (14%)	4:00
<b>Perú</b>	146 (2,6%)	895 (4,7%)	6:08
<b>Colombia</b>	108 (1,9%)	390 (2,0%)	3:36
<b>Argentina</b>	68 (1,2%)	193 (1,0%)	2:50
<b>Ecuador</b>	48 (0,9%)	183 (1,0%)	3:48
<b>Estados Unidos</b>	45 (0,8%)	92 (0,5%)	2:03
<b>Brasil</b>	24 (0,4%)	67 (0,3%)	2:46
<b>República Dominicana</b>	23 (0,4%)	141 (0,7%)	6:08
<b>Venezuela</b>	22 (0,4%)	164 (0,9%)	7:26
<b>Chile</b>	21 (0,4%)	48 (0,3%)	2:17

#### 6. 4. 4. Interacciones.

En cuanto a las interacciones habidas con la audiencia, éstas se describen puntualmente en el siguiente gráfico.



#### 6. 4. 5. Temas con mayor acogida.

Como se aprecia en la gráfica que se acompaña, los vídeos que hasta la fecha han despertado mayor interés entre nuestra audiencia son los que describen el cometido de nuestra Institución y los que versan sobre la promoción de derechos.

Los 10 vídeos más populares		Explorar todo el contenido	
Vídeo	Reproducciones ↓ ?	Minutos de reproducción estimados ?	Me gusta ?
Conoce al Defensor del Pueblo Andaluz 2012	1.531	5.802	3
III Jornadas de Seguridad Vial: Seguridad Vial...	804	4.029	1
Comunicado sobre Dependencia	345	820	4
Derechos de los Menores	291	995	1
Presenta tu queja	232	312	0
Agradecimiento de José Chamizo	186	246	0
Comentar, valorar, compartir	183	110	0
Vídeo ganador del concurso "Así veo mis der...	173	131	0
El Defensor del Pueblo Andaluz en las Redes...	170	178	0
Jornada "Transparencia y Medio Ambiente". ...	123	1.030	0

## 6. 5. Sitio web.

Como se ha señalado al principio de este apartado, la salida de la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz a las redes sociales requería llevar a cabo un proceso previo de reajuste de nuestro sitio web.

En este sentido, resultaba preciso que el diseño estructural de éste permitiese dar cabida a toda la información que íbamos a empezar a ofrecer, al objeto de que nuestros seguidores a través de las redes pudiesen ser redirigidos a las páginas concretas en las que se encontrase la información en cuestión.

Asimismo, era necesario que el citado sitio web se encontrase convenientemente dimensionado, de tal manera que permitiese soportar el número de visitas adicionales que esperábamos recibir.

Finalmente, se hacía aconsejable modificar el diseño de nuestras páginas para que la experiencia de navegación de los internautas se viera mejorada y propiciase nuevas visitas.

De este modo, a principios del año 2013 se acometieron tales reajustes.

Asimismo, a partir de tal fecha empezaron a emplearse herramientas más potentes de análisis de las visitas recibidas a través de nuestra web, de tal manera que en la actualidad existe un mayor grado de conocimiento acerca de la navegación que se hace a través de ella, del perfil de usuario y de las pretensiones de éstos.

Al objeto de describir de manera más profusa y detallada la actividad habida en nuestro sitio web, a continuación se incorpora información que enjuiciamos como relevante.

### VISITAS TOTALES

Año	Visitas	Visitantes únicos	Páginas visitadas
2012	80.931	55.593	305.099
2013	163.964	123.055	433.471

Como se detecta en la tabla, en el año 2013 ha existido un crecimiento de más del 100% en el número de visitas recibidas al sitio web del Defensor del Pueblo Andaluz, en relación con el ejercicio anterior; situándose el crecimiento de visitantes únicos por encima del 121%.

### VISITAS POR MESES

MES	2012	2013
enero	Sin determinar	12.024
febrero	450	12.026
marzo	10.468	13.840
abril	4.746	17.894
mayo	9.085	18.524
junio	9.382	14.335
julio	7.079	12.325
agosto	5.347	8.314
septiembre	6.622	11.431
octubre	10.382	15.785
noviembre	10.352	16.025
diciembre	7.017	11.441
TOTAL	80.481	163.964

En cuanto a la evolución habida al cabo del año, igualmente se detectan incrementos en todos los meses respecto del año 2012, y que en mayo y abril de este año 2013 ha sido cuando ha habido un mayor número de visitas.

### PÁGINAS VISITADAS POR MESES

MES	2012	2013
enero	Sin determinar	41.639
febrero	12	40.932
marzo	43.361	37.567
abril	21.360	48.435
mayo	39.142	48.580
junio	43.956	35.737
julio	27.679	28.591
agosto	18.749	18.555
septiembre	21.119	26.161
octubre	35.438	38.308
noviembre	33.979	42.536
diciembre	20.304	26.430
TOTAL	305.099	473.471

### VISITAS POR CIUDADES (20 PRIMEROS QUE MÁS NOS VISITAN)

CIUDAD	2012	CIUDAD	2013
Sevilla	28.974	Sevilla	46.061
Madrid	9.543	Madrid	19.569
Málaga	6.172	Málaga	11.113
Cádiz	5.069	Granada	6.883
Granada	4.481	Córdoba	5.843
Córdoba	2.711	Barcelona	5.577
Jaén	2.217	Cádiz	4.942
Almería	2.188	Jaén	3.878
Barcelona	1.862	Almería	3.790
Huelva	1.843	Huelva	2.991
Valencia	1.356	Valencia	2.875

CIUDAD	2012	CIUDAD	2013
Badajoz	484	Múrcia	1.213
Múrcia	471	Las Palmas G.C.	1.185
Zaragoza	443	Zaragoza	1.032
Marbella	364	A. Coruña	911
Alicante	363	Tenerife	901
A. Coruña	356	Oviedo	849
Las Palmas G.C.	353	Alicante	830
Vigo	345	Valladolid	803
Bilbao	330	Palma De Mallorca	755

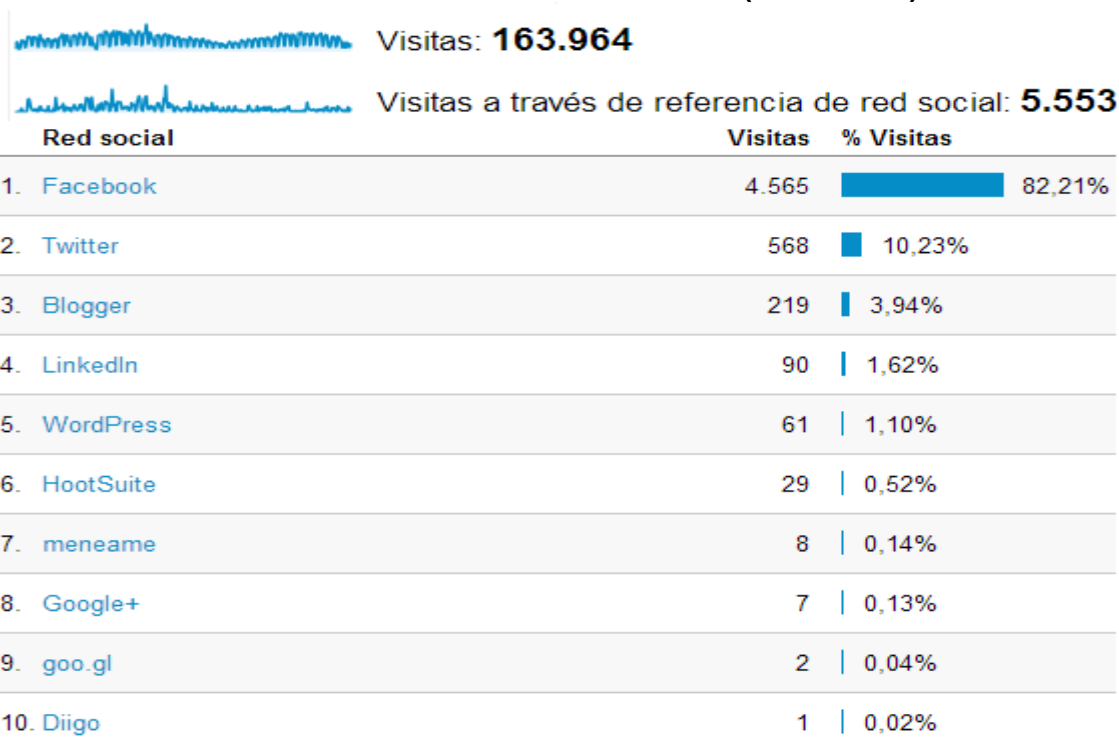
Atendiendo a la información contenida en el cuadro anterior, en 2013 tuvimos 105.070 visitas procedentes de Andalucía, lo que supone un 64% sobre el total de visitas recibidas en nuestro sitio web.

### VISITAS POR DISPOSITIVO

	2012	2013	% DE INCREMENTO ANUAL
ORDENADORES PC	75.887	140.399	85.01%
MÓVIL	3.622	17.058	370.95%
TABLET	1.422	6.057	325.94%

En cuanto a los dispositivos desde donde se han realizado las visitas, se detecta un incremento sumamente elevado de los móviles, lo que permitirá valorar la oportunidad de adaptar nuestro sitio web a tales dispositivos.

### VISITAS A TRAVÉS DE REDES SOCIALES (SÓLO 2013)



Se detecta que un porcentaje elevado de visitas que se reciben en nuestro sitio web se encuentran vinculadas con las redes sociales, especialmente con Facebook y, en menor medida, con Twitter.





**ANEXO:**  
**DATOS ESTADÍSTICOS**



## I.- DISTRIBUCIÓN POR MATERIAS

### 1.- Quejas Iniciadas en el año 2013

Áreas de Actuación	Inst. de parte	Oficio	Totales	Estado		Desglose de Concluidas		
				En trámite	Concluidas	Admitidas	No admitidas y Desiste	Remitidas
Administraciones Publicas y Ordenación Económica	763	1	764	266	498	284	201	13
Administración de Justicia	337	1	338	54	284	100	171	13
Agricultura, Ganadería y Pesca	23	0	23	4	19	6	12	1
Administraciones Tributarias	213	0	213	76	137	27	72	38
Cultura y Deportes	69	5	74	23	51	24	27	0
Educación	552	12	564	151	413	153	237	23
Extranjería	124	1	125	14	111	28	15	68
Igualdad de Sexo	24	11	35	15	20	11	7	2
Información y Atención al Ciudadano	9	0	9	1	8	2	6	0
Medio Ambiente	398	16	414	166	248	103	133	12
Menores	318	27	345	65	280	66	204	10
Obras Públicas	75	4	79	36	43	22	12	9
Protección Ciudadana	68	0	68	6	62	5	35	22
Personal del Sector Público	857	14	871	270	601	284	252	65
Prisiones	331	5	336	154	182	67	90	25
Salud	381	10	391	123	268	102	166	0
Seguridad Social	142	0	142	17	125	25	49	51
Servicios Sociales y Dependencias	651	7	658	423	235	81	147	7
Telecomunicaciones y Tecnologías	112	0	112	50	62	8	46	8
Trabajo	375	4	379	128	251	85	136	30
Transportes	259	17	276	55	221	88	87	46
Urbanismo	157	6	163	63	100	48	50	2
Vivienda	530	11	541	284	257	110	133	14
Pendiente de Determinar	6	0	6	5	1	0	1	0
<b>TOTALES</b>	<b>6.774</b>	<b>152</b>	<b>6.926</b>	<b>2.449</b>	<b>4.477</b>	<b>1.729</b>	<b>2.289</b>	<b>459</b>

**2.- Quejas iniciadas en años anteriores**

Áreas de Actuación	Totales	Estado		Desglose de Concluidas		
		En trámite	Concluidas	Admitidas	No admitidas y Desiste	Remitidas
Administraciones Publicas y Ordenación Económica	559	50	509	470	38	1
Administración de Justicia	68	2	66	48	18	0
Agricultura, Ganadería y Pesca	31	0	31	28	2	1
Administraciones Tributarias	99	25	74	54	19	1
Cultura y Deportes	43	11	32	32	0	0
Educación	261	21	240	176	62	2
Extranjería	9	0	9	6	2	1
Igualdad de Sexo	20	1	19	16	3	0
Información y Atención al Ciudadano	3	0	3	2	1	0
Medio Ambiente	176	32	144	130	14	0
Menores	107	9	98	73	21	4
Obras Públicas	28	3	25	20	5	0
Protección Ciudadana	27	1	26	9	17	0
Personal del Sector Público	240	9	231	198	29	4
Prisiones	68	2	66	47	18	1
Salud	155	19	136	113	23	0
Seguridad Social	20	0	20	8	7	5
Servicios Sociales y Dependencias	363	198	165	136	29	0
Telecomunicaciones y Tecnologías	74	2	72	69	3	0
Trabajo	98	6	92	71	20	1
Transportes	60	6	54	44	8	2
Urbanismo	67	4	63	59	4	0
Vivienda	121	19	102	81	20	1
Pendiente de Determinar	1	0	1	0	1	0
<b>TOTALES</b>	<b>2.698</b>	<b>420</b>	<b>2.278</b>	<b>1.890</b>	<b>364</b>	<b>24</b>

## II.- RESUMEN DE GESTIÓN DE LAS QUEJAS ( 2013 )

	Año en curso	Años Anteriores	TOTAL	Porcentaje
<b>Resumen Gestión</b>	<b>6.926</b>	<b>2.698</b>	<b>9.624</b>	100,00%
<i>Pendientes de Cierre</i>	2.449	420	2.869	29,81%
<i>Cerradas</i>	4.477	2.278	6.755	70,19%

<b>Desglose de Cerradas</b>	Año en curso	Años Anteriores	TOTAL	Porcentaje
<b>Admitidas a trámite</b>	<b>1.729</b>	<b>1.890</b>	<b>3.619</b>	<b>53,58%</b>
Estima razón reclamante	936	1.159	2.095	57,89%
Desestima reclamación	689	613	1.302	35,98%
Otras causas	104	118	222	6,13%
<b>No Admitidas</b>	<b>1.532</b>	<b>114</b>	<b>1.646</b>	<b>24,37%</b>
<b>Remitidas a otras Instancias</b>	<b>459</b>	<b>24</b>	<b>483</b>	<b>7,15%</b>
<b>Desiste la persona interesada</b>	<b>757</b>	<b>250</b>	<b>1.007</b>	<b>14,91%</b>

### III.- CAUSAS DE CIERRE DE LAS QUEJAS ( 2013 )

Causa de Cierre	Año en curso	Años anteriores	TOTAL	Porcentaje
<b>- Administración acepta -</b>	<b>911</b>	<b>1.065</b>	<b>1.976</b>	<b>29,25%</b>
CAAP Admón. acepta pretensión	316	167	483	7,15%
CAAR Admón. acepta resolución	225	490	715	10,58%
CAAS Admón. acepta silencio	128	91	219	3,24%
CARM Aceptada Resolución de Mediación	3	0	3	0,04%
CARS Acepta recordatorio .sobre silencio	1	6	7	0,10%
CAVS En vías de solución	238	311	549	8,13%
<b>- Colaboración con otras Instancias -</b>	<b>459</b>	<b>24</b>	<b>483</b>	<b>7,15%</b>
CCDP Remitidas Defensora del Pueblo	452	21	473	7,00%
CCDO Remitidas a otros Defensores	4	0	4	0,06%
CCOI Remitidas a otras Instancias	3	3	6	0,09%
<b>- Inclusión en informe anual -</b>	<b>22</b>	<b>60</b>	<b>82</b>	<b>1,21%</b>
CIES Informe Especial	0	2	2	0,03%
CI15 Artículo 15	19	9	28	0,41%
CI18 Artículo 18	0	1	1	0,01%
CI29 Artículo 29	3	48	51	0,75%
<b>- No Admitidas a Trámite -</b>	<b>2.289</b>	<b>364</b>	<b>2.653</b>	<b>39,27%</b>
CNAM Rechazada solicitud de mediación	38	0	38	0,56%
CNAN Anónima	18	0	18	0,27%
CNAS Sin dirección / domicilio	12	4	16	0,24%
CNCD No Subsanción (completa datos/ ratifica)	614	230	844	12,49%
CNDS Desiste	143	20	163	2,41%
CNDU Duplicidad	34	3	37	0,55%
CNEI No existe irregularidad	472	36	508	7,52%
CNJP Jurídico-Privada	212	26	238	3,52%
CNMA Más de un año	18	1	19	0,28%
CNNU Cierre expediente (anulado)	58	2	60	0,89%
CNPT Perjuicios a terceros	1	0	1	0,01%
CNSC Sin competencia	199	12	211	3,12%
CNSI Sub-ludice	135	8	143	2,12%
CNSL Sin interés legítimo	11	0	11	0,16%
CNSP Sin pretensión	105	6	111	1,64%
CNSR Sin recurrir a la Admón.	219	16	235	3,48%
<b>- Finalizadas tras tramitación -</b>	<b>796</b>	<b>765</b>	<b>1.561</b>	<b>23,11%</b>
CRDS Desiste	46	30	76	1,13%
CRDT Discrepancia Técnica	3	34	37	0,55%
CRDU Duplicidad	6	31	37	0,55%
CRJP Jurídico-Privada	2	8	10	0,15%
CRNI No existe irregularidad	687	612	1.299	19,23%
CRPT Perjuicios a terceros	0	1	1	0,01%
CRRM Rechazada Resolución de Mediación	1	0	1	0,01%
CRSC Sin competencia	18	11	29	0,43%
CRSI Sub-ludice	32	38	70	1,04%
CRSR Sin recurrir a la Admón.	1	0	1	0,01%
<b>SUMA TOTAL</b>	<b>4.477</b>	<b>2.278</b>	<b>6.755</b>	<b>100,00%</b>

#### IV.- CAUSAS DE NO ADMISIÓN ( 2013 )

Causa	Anónima	Sin dirección	No Subsanación	Desiste	Duplicidad	No existe irregularidad	Jurídico-Privada	Más de un año	Rechazada Mediación	Sin competencia	Sub-ludice	Sin interés legítimo	Sin pretensión	Sin recurrir a la Admón.	Perjuicios a terceros	Nula	TOTAL
Admón. Públic. y Orden. Económica	0	2	36	20	3	24	88	0	34	4	7	0	2	12	0	7	239
Administración de Justicia	0	0	79	1	4	15	6	0	0	66	11	1	1	4	0	1	189
Agricultura, Ganadería y Pesca	0	0	3	0	0	8	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	14
Administraciones Tributarias	0	0	36	5	1	36	0	0	0	4	0	0	0	8	0	1	91
Cultura y Deportes	3	0	12	1	1	5	0	0	0	1	2	0	0	2	0	0	27
Educación	1	2	157	31	4	32	2	0	0	6	6	1	14	26	0	17	299
Extranjería	0	0	4	2	1	3	0	0	0	3	3	0	0	1	0	0	17
Igualdad de Sexo	0	0	5	0	0	2	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	10
Información y Atención Ciudadano	0	0	4	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	7
Medio Ambiente	1	0	52	5	3	44	7	1	0	3	3	0	1	21	0	6	147
Menores	6	1	46	7	2	13	36	0	0	24	40	2	6	38	0	4	225
Obras Públicas	0	0	15	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	17
Protección Ciudadana	0	0	32	2	0	5	0	0	0	2	6	0	1	4	0	0	52
Personal del Sector Público	1	2	41	8	5	135	2	4	2	6	11	2	21	35	1	5	281
Prisiones	1	4	40	5	1	7	2	0	0	16	18	1	4	7	0	2	108
Salud	1	1	40	18	1	52	26	3	0	10	3	1	10	15	0	8	189
Seguridad Social	0	0	5	8	0	15	1	2	0	12	4	0	2	7	0	0	56
Servicios Sociales y Dependencias	0	2	69	18	4	26	0	0	0	7	1	1	39	7	0	2	176
Telecomunicaciones y Tecnologías	0	0	7	4	0	0	24	0	2	6	1	0	1	4	0	0	49
Trabajo	1	2	46	16	2	19	15	3	0	20	9	0	4	17	0	2	156
Transportes	1	0	34	1	0	39	1	2	0	0	1	0	2	14	0	0	95
Urbanismo	2	0	14	2	0	8	3	3	0	0	14	0	0	6	0	2	54
Vivienda	0	0	67	8	4	17	24	1	0	19	2	2	3	3	0	3	153
Pendiente de Determinar	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
<b>TOTAL</b>	<b>18</b>	<b>16</b>	<b>844</b>	<b>163</b>	<b>37</b>	<b>508</b>	<b>238</b>	<b>19</b>	<b>38</b>	<b>211</b>	<b>143</b>	<b>11</b>	<b>111</b>	<b>235</b>	<b>1</b>	<b>60</b>	<b>2.653</b>

**V.- RESOLUCIONES MÁS SIGNIFICATIVAS Y CAUSAS DE CONCLUSIÓN ( 2013 )**

Área de Actuación	Quejas afectadas	RESOLUCIONES				Total Resoluciones	Estado		Desgloses de Concluidas			
		Recordatorio	Recomendación	Sugerencia	Mediación		En trámite	Concluidas	Aceptadas	No Aceptadas	Discrepancia Técnica	Sin Respuesta
Administraciones Publicas y Ordenación Económica	20	2	20	11	2	35	13	22	19	3	0	0
Administraciones Tributarias	11	6	4	1	0	11	4	7	5	0	0	2
Cultura y Deportes	8	1	7	4	0	12	3	9	7	0	1	1
Educación	8	0	9	3	0	12	5	7	7	0	0	0
Información y Atención al Ciudadano	1	0	1	0	0	1	0	1	1	0	0	0
Medio Ambiente	46	9	37	7	0	53	18	35	22	9	3	1
Menores	11	0	9	3	0	12	4	8	8	0	0	0
Obras Públicas	8	0	8	0	0	8	3	5	3	0	0	2
Personal del Sector Público	13	2	10	1	1	14	4	10	4	0	6	0
Salud	17	2	10	7	0	19	7	12	8	4	0	0
Servicios Sociales y Dependencias	57	0	55	2	0	57	56	1	1	0	0	0
Telecomunicaciones y Tecnologías	1	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0
Trabajo	4	0	3	1	0	4	2	2	1	0	1	0
Transportes	17	0	10	69	0	79	65	14	7	2	2	3
Urbanismo	21	1	19	4	0	24	7	17	9	1	1	6
Vivienda	8	1	7	1	0	9	3	6	4	2	0	0
Totales	251	24	210	114	3	351	195	156	106	21	14	15



## VI.- DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA ( 2013 )

Área de actuación	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	Otras	Quejas I.Partes	Quejas Oficio	TOTAL
Admón. Publicas y Ordenación Económica	18	38	23	43	24	24	31	148	200	549	1	550
Administración de Justicia	8	14	2	10	4	4	10	46	55	153	1	154
Agricultura, Ganadería y Pesca	0	0	0	0	0	4	0	1	5	10	0	10
Administraciones Tributarias	2	4	2	8	0	4	15	28	40	103	0	103
Cultura y Deportes	0	3	2	5	1	0	2	13	16	42	5	47
Educación	7	28	10	18	4	7	15	66	137	292	12	304
Extranjería	0	1	0	0	0	1	1	30	8	41	1	42
Igualdad de Sexo	1	0	0	2	0	1	3	4	4	15	11	26
Información y Atención al Ciudadano	0	0	2	0	0	0	0	0	1	3	0	3
Medio Ambiente	11	23	11	10	11	6	17	70	95	254	15	269
Menores	3	6	2	5	6	10	2	37	35	106	25	131
Obras Públicas	3	1	1	3	3	8	6	8	21	54	4	58
Protección Ciudadana	2	0	0	2	2	0	0	4	1	11	0	11
Personal del Sector Público	24	39	34	44	9	23	48	121	198	540	14	554
Prisiones	4	60	12	8	21	15	7	75	14	216	5	221
Salud	4	17	11	14	10	7	15	63	74	215	10	225
Seguridad Social	2	5	0	0	1	2	5	18	9	42	0	42
Servicios Sociales y Dependencias	8	42	26	36	12	17	31	210	115	497	7	504
Telecomunicaciones y Tecnologías	2	2	0	4	0	3	2	12	33	58	0	58
Trabajo	3	8	11	7	12	8	15	75	70	209	4	213
Transportes	3	7	1	4	4	2	9	50	46	126	17	143
Urbanismo	4	7	8	13	3	2	5	31	32	105	6	111
Vivienda	5	69	16	20	5	9	17	137	105	383	11	394
Pendiente de Determinar	0	1	0	1	0	0	0	1	2	5	0	5
<b>Suma</b>	<b>114</b>	<b>375</b>	<b>174</b>	<b>257</b>	<b>132</b>	<b>157</b>	<b>256</b>	<b>1.248</b>	<b>1.316</b>	<b>4.029</b>	<b>149</b>	<b>4.178</b>
Remitidas a otras Instancias	18	33	17	15	18	12	43	99	201	456	3	459
No Admitidas y Desiste	64	206	119	128	67	76	183	425	1.021	2.289	0	2.289
<b>Suma</b>	<b>82</b>	<b>239</b>	<b>136</b>	<b>143</b>	<b>85</b>	<b>88</b>	<b>226</b>	<b>524</b>	<b>1.222</b>	<b>2.745</b>	<b>3</b>	<b>2.748</b>
<b>TOTAL</b>	<b>196</b>	<b>614</b>	<b>310</b>	<b>400</b>	<b>217</b>	<b>245</b>	<b>482</b>	<b>1.772</b>	<b>2.538</b>	<b>6.774</b>	<b>152</b>	<b>6.926</b>

## VII.- DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA Y POR MATERIAS ( 2013 )

(en orden numérico)

Área de actuación	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	Otras	Quejas I.Partes	Quejas Oficio	TOTAL
Personal del Sector Público	34	59	54	65	15	36	74	167	353	857	14	<b>871</b>
Admón Publicas y Ordenación Económica	30	47	34	53	29	35	49	196	290	763	1	<b>764</b>
Servicios Sociales y Dependencias	14	62	31	51	16	23	42	250	162	651	7	<b>658</b>
Educación	10	46	23	24	17	11	37	94	290	552	12	<b>564</b>
Vivienda	8	80	22	29	11	14	34	163	169	530	11	<b>541</b>
Medio Ambiente	13	31	22	17	16	10	26	89	174	398	16	<b>414</b>
Salud	8	38	19	21	14	8	24	105	144	381	10	<b>391</b>
Trabajo	8	20	19	17	17	16	28	107	143	375	4	<b>379</b>
Menores	4	30	11	11	16	13	9	73	151	318	27	<b>345</b>
Administración de Justicia	15	32	14	23	11	13	34	82	113	337	1	<b>338</b>
Prisiones	6	88	18	14	27	21	18	98	41	331	5	<b>336</b>
Transportes	6	15	6	8	6	10	16	89	103	259	17	<b>276</b>
Administraciones Tributarias	12	15	7	11	1	8	24	46	89	213	0	<b>213</b>
Urbanismo	5	13	9	21	3	2	11	42	51	157	6	<b>163</b>
Seguridad Social	5	13	6	10	2	5	17	41	43	142	0	<b>142</b>
Extranjería	3	4	3	1	0	1	8	57	47	124	1	<b>125</b>
Telecomunicaciones y Tecnologías	3	6	3	5	3	3	10	20	59	112	0	<b>112</b>
Obras Públicas	3	1	1	4	3	8	7	10	38	75	4	<b>79</b>
Cultura y Deportes	2	7	2	7	1	1	2	15	32	69	5	<b>74</b>
Protección Ciudadana	4	5	2	4	9	2	5	18	19	68	0	<b>68</b>
Igualdad de Sexo	2	0	1	2	0	1	4	5	9	24	11	<b>35</b>
Agricultura, Ganadería y Pesca	1	1	1	1	0	4	1	2	12	23	0	<b>23</b>
Información y Atención al Ciudadano	0	0	2	0	0	0	1	2	4	9	0	<b>9</b>
Pendiente de Determinar	0	1	0	1	0	0	1	1	2	6	0	<b>6</b>
<b>TOTAL</b>	<b>196</b>	<b>614</b>	<b>310</b>	<b>400</b>	<b>217</b>	<b>245</b>	<b>482</b>	<b>1.772</b>	<b>2.538</b>	<b>6.774</b>	<b>152</b>	<b>6.926</b>

## VIII.- PROCEDENCIA DE LAS QUEJAS POR MUNICIPIOS ( 2013 )

Población	Quejas	Firmantes
Abla	1	1
Abrucena	1	1
Adra	10	10
Albox	2	2
Almería	72	83
Arboleas	1	1
Berja	5	5
Cantoria	2	2
Carboneras	1	1
Cuevas de Almanzora	4	4
Dalías	1	1
El Ejido	24	24
El Parador de Vicar	1	1
Fiñana	1	1
Fondón	2	2
Garrucha	2	2
Huércal de Almería	4	20
Huércal-Overa	4	4
Instinción	1	1
Lubrín	2	2
Mojácar	1	1
Níjar	9	19
Olula del Río	7	7
Oria	2	2
Pechina	2	2
Pulpí	1	1
Purchena	1	1
Roquetas de Mar	24	24
Santa Cruz	1	1
Serón	1	1
Tíjola	1	1
Vera	3	3
Vicar	2	3
<b>Total ALMERÍA:</b>	<b>196</b>	<b>234</b>
Alcalá de los Gazules	3	3
Alcalá del Valle	2	2
Algar	1	1
Algeciras	76	77
Algodonales	1	1
Arcos de la Frontera	9	9
Barbate	6	6
Benalup-Casas Viejas	1	1
Benaocaz	1	1
Bornos	1	1
Cádiz	75	94
Castellar de la Frontera	2	2

<b>Población</b>	<b>Quejas</b>	<b>Firmantes</b>
Chiclana de la Frontera	17	17
Chipiona	2	6
Conil de la Frontera	11	25
El Bosque	1	1
El Gastor	1	1
El Puerto de Santa María	94	153
Espera	2	2
Grazalema	1	1
Jerez de la Frontera	115	115
Jimena de la Frontera	8	8
La Línea de la Concepción	24	24
Los Barrios	13	13
Medina Sidonia	2	2
Olvera	1	1
Prado del Rey	3	3
Puerto Real	17	17
Puerto Serrano	6	6
Rota	7	9
San Fernando	41	41
San José del Valle	5	5
San Roque	6	6
Sanlúcar de Barrameda	13	13
Setenil de las Bodegas	3	3
Tarifa	12	12
Torre Alhaquime	2	2
Trebujena	7	7
Ubrique	10	172
Vejer de la Frontera	4	4
Villamartín	7	7
Zahara de la Sierra	1	1
<b>Total CÁDIZ:</b>	<b>614</b>	<b>875</b>
Aguilar de la Frontera	2	2
Alcaracejos	2	2
Almedinilla	1	1
Almodóvar del Río	5	5
Baena	6	6
Bélmez	1	1
Benamejí	1	1
Bujalance	2	2
Cabra	9	14
Carcabuey	1	1
Castro del Río	1	1
Córdoba	150	181
Doña Mencía	2	2
El Carpio	2	3
El Guijo	5	5
El Viso	1	1
Encinas Reales	1	1

<b>Población</b>	<b>Quejas</b>	<b>Firmantes</b>
Fernán Núñez	5	5
Hinojosa del Duque	3	3
La Carlota	8	8
La Rambla	3	3
Lucena	17	17
Luque	2	2
Montalbán de Córdoba	1	1
Montilla	12	12
Montoro	3	3
Moriles	2	2
Nueva Carteya	1	1
Obejo	1	2
Palma del Río	19	19
Peñarroya-Pueblonuevo	2	2
Posadas	1	1
Pozoblanco	7	7
Priego de Córdoba	5	5
Puente Genil	8	8
Rute	1	1
San Sebastián de Ballesteros	5	5
Santaella	1	1
Torrecampo	1	1
Villa del Río	3	3
Villanueva de Córdoba	6	6
Zuheros	1	1
<b>Total CÓRDOBA:</b>	<b>310</b>	<b>348</b>
Alamedilla	1	1
Albolote	12	12
Albuñol	1	1
Albuñuelas	1	1
Alfacar	2	2
Alhama de Granada	1	1
Alhendín	2	2
Almuñécar	14	14
Armillá	4	4
Atarfe	2	2
Baza	12	12
Beas de Granada	2	2
Benalúa	3	3
Bubión	1	1
Cájar	2	2
Calicasas	2	2
Caniles	2	2
Castilléjar	1	1
Castril de la Peña	1	1
Cenes de la Vega	4	4
Chauchina	5	5
Churriana de la Vega	4	4

<b>Población</b>	<b>Quejas</b>	<b>Firmantes</b>
Cogollos de Guadix	1	1
Cogollos de la Vega	1	1
Cogollos de la Vega	1	1
Cortes de Baza	3	3
Cúllar Baza	2	2
Cúllar Vega	4	5
Darro	1	1
Dúrcal	3	3
Ferreira	1	1
Freila	1	1
Fuente Vaqueros	1	1
Gójar	2	2
Granada	1	1
Granada	148	167
Guadix	16	16
Gualchos	3	3
Güéjar Sierra	1	1
Güevéjar	2	2
Huéscar	1	1
Huetor Vega	6	6
Huétor-Tájar	5	5
Jayena	2	2
La Calahorra	1	1
La Malahá	1	1
La Zubia	11	11
Láchar	1	1
Lanjarón	1	1
Las Gabias	4	5.403
Loja	8	11
Los Guajares	1	1
Maracena	9	9
Marchal de Guadix	2	2
Moclín	1	1
Monachil	3	3
Montillana	2	2
Moraleda de Zafayona	1	1
Motril	20	20
Nívar	2	2
Ogíjares	6	6
Orce	1	1
Otura	1	1
Padul	5	5
Peligros	1	1
Pinos Puente	2	2
Puebla Don Fadrique	2	2
Purullena	1	1
Salobreña	8	8
Santa Fe	7	7
Sorvilán	2	2

<b>Población</b>	<b>Quejas</b>	<b>Firmantes</b>
Trevélez	1	1
Ugíjar	1	1
Valle de Zalabí	1	1
Vegas del Genil	1	1
Vélez de Benaudalla	1	1
Villanueva de Mesías	2	3
Zafarraya	1	1
Zagra	1	1
Zújar	2	2
<b>Total GRANADA:</b>	<b>400</b>	<b>5.823</b>
Alájar	1	1
Aljaraque	15	15
Almonte	11	11
Alosno	4	4
Aracena	3	3
Aroche	4	4
Ayamonte	4	4
Beas	2	2
Berrocal	1	1
Bollullos del Condado	1	1
Bonares	2	2
Calañas	2	2
Cartaya	7	7
Cortegana	2	2
Cortelazor	1	1
El Campillo	1	1
El Cerro de Andévalo	2	2
El Portil	1	1
Galaroza	1	1
Gibraleón	5	6
Hinojos	2	4
Huelva	88	89
Isla Cristina	6	6
Jabugo	1	1
La Nava	2	2
Lepe	3	3
Manzanilla	1	1
Minas de Riotinto	6	155
Moguer	2	2
Nerva	4	4
Niebla	1	1
Palos de la Frontera	2	2
Puebla de Guzmán	1	1
Punta Umbría	3	3
Rociana del Condado	3	3
San Bartolomé de la Torre	1	1
San Juan del Puerto	14	15
Trigueros	2	2

<b>Población</b>	<b>Quejas</b>	<b>Firmantes</b>
Valverde del Camino	1	1
Villalba del Alcor	2	2
Zalamea la Real	2	2
<b>Total HUELVA:</b>	<b>217</b>	<b>371</b>
Albánchez de Mágina	3	3
Alcalá la Real	7	7
Alcaudete	5	5
Andújar	9	608
Arjonilla	3	7
Baeza	4	5
Bailén	4	4
Baños de la Encina	1	1
Beas de Segura	1	1
Cabra de Santo Cristo	1	1
Campillo de Arenas	1	1
Castellar de Santisteban	1	1
Castillo de Locubín	2	2
Cazorla	1	1
Chilluévar	2	2
Espeluy Pueblo	1	1
Frailes	3	3
Fuensanta de Martos	1	1
Fuerte del Rey	1	1
Génave	1	1
Huelma	2	2
Ibros	1	1
Jaén	73	73
Jódar	1	1
La Carolina	8	8
La Puerta de Segura	1	1
Linares	20	25
Lopera	1	1
Los Villares	2	2
Mancha Real	6	7
Marmolejo	2	2
Martos	5	5
Mengíbar	1	1
Navas de San Juan	4	4
Orcera	1	1
Peal de Becerro	5	5
Pegalajar	1	1
Pozo Alcón	3	3
Quesada	3	3
Santa Elena	1	1
Santiago de Calatrava	1	1
Santiago-Pontones	1	1
Santisteban del Puerto	2	2
Santo Tomé	1	1



<b>Población</b>	<b>Quejas</b>	<b>Firmantes</b>
Segura de la Sierra	2	2
Sorihuela de Guadalimar	1	1
Torredelcampo	2	2
Torredonjimeno	4	4
Torreperogil	6	6
Úbeda	21	22
Vilches	3	3
Villacarrillo	3	3
Villanueva de la Reina	3	3
Villanueva del Arzobispo	2	2
<b>Total JAÉN:</b>	<b>245</b>	<b>856</b>
Alameda	1	16
Algarrobo	8	8
Alhaurín de la Torre	16	16
Alhaurín El Grande	6	145
Almargen	1	1
Almogía	1	1
Álora	3	3
Antequera	13	13
Archidona	6	6
Arriate	4	4
Benalauria	1	1
Benalmádena Pueblo	22	23
Benamargosa	1	1
Benamocarra	2	2
Benaoján	1	1
Campillos	2	2
Cártama	10	10
Casarabonela	3	3
Casares	1	1
Coín	5	5
Colmenar	4	4
Comares	1	1
Cómpeta	2	2
Cortes de la Frontera	2	2
Cuevas de San Marcos	1	1
El Burgo	1	1
Estepona	29	30
Frigiliana	2	2
Fuengirola	18	19
Fuente Piedra	2	2
Humilladero	1	1
Igualeja	1	1
Istán	1	1
Iznate	1	1
Macharaviaya	1	1
Málaga	169	174
Manilva	5	7

<b>Población</b>	<b>Quejas</b>	<b>Firmantes</b>
Marbella	28	477
Mijas	12	12
Moctinejo	9	9
Mollina	2	3
Monda	3	3
Nerja	4	4
Ojén	1	1
Periana	1	1
Pizarra	1	2
Rincón de la Victoria	9	9
Ronda	15	16
Sedella	1	1
Teba	3	3
Tolox	2	2
Torremolinos	18	18
Torrox	4	4
Vélez Málaga	15	15
Villanueva de Algaidas	1	1
Villanueva de Tapia	1	1
Villanueva del Rosario	1	1
Villanueva del Trabuco	2	2
Viñuela	1	1
<b>Total MÁLAGA:</b>	<b>482</b>	<b>1.098</b>
Alanís	1	1
Albaida del Aljarafe	1	1
Alcalá de Guadaíra	63	87
Alcalá del Río	12	13
Alcolea del Río	2	2
Almadén de la Plata	2	2
Almensilla	7	7
Arahal	8	8
Aznalcóllar	6	6
Badolatosa	1	1
Benacazón	1	1
Bollullos de la Mitación	3	3
Bormujos	16	16
Brenes	5	5
Burguillos	2	2
Camas	32	33
Cantillana	8	8
Cañada del Rosal	1	1
Carmona	16	16
Carrión de los Céspedes	4	4
Casariche	1	1
Castilblanco de los Arroyos	5	5
Castilleja de Guzmán	2	2
Castilleja de la Cuesta	11	11
Castillo de las Guardas	1	1

<b>Población</b>	<b>Quejas</b>	<b>Firmantes</b>
Cazalla de la Sierra	6	6
Constantina	2	2
Coria del Río	17	17
Coripe	2	2
Dos Hermanas	38	47
Écija	20	20
El Coronil	2	2
El Cuervo	4	4
El Garrobo	1	1
El Pedroso	1	1
El Ronquillo	4	4
El Rubio	3	3
El Saucejo	1	1
El Viso del Alcor	13	18
Espartinas	13	17
Estepa	8	9
Gelves	12	12
Gerena	6	6
Gines	8	9
Guillena	10	10
Herrera	2	2
Huevar del Aljarafe	5	5
Isla Mayor	2	2
Isla Redonda - La Aceñuela	1	1
La Algaba	10	13
La Lantejuela	1	1
La Luisiana	1	1
La Puebla de Cazalla	2	2
La Puebla de los Infantes	3	3
La Puebla del Río	12	12
La Rincónada	36	36
La Roda de Andalucía	2	2
Las Cabezas de San Juan	4	6
Las Navas de la Concepción	3	3
Lebrija	10	10
Lora del Río	15	41
Los Palacios y Villafranca	11	11
Mairena del Alcor	14	14
Mairena del Aljarafe	38	39
Marchena	4	4
Marinaleda	2	2
Martín de la Jara	2	2
Montellano	5	5
Morón de la Frontera	71	71
Olivares	3	3
Osuna	10	11
Palomares del Río	4	5
Paradas	2	2
Pedrera	4	4

<b>Población</b>	<b>Quejas</b>	<b>Firmantes</b>
Peñaflor	1	1
Pilas	8	8
Pruna	2	2
Salteras	2	2
San Juan de Aznalfarache	39	39
Sanlúcar la Mayor	3	3
Santiponce	5	5
Sevilla	956	8.619
Sevilla	1	1
Tocina	3	3
Tomares	23	24
Umbrete	8	9
Utrera	32	34
Valencina de la Concepción	5	5
Villanueva del Ariscal	3	3
Villanueva del Río y Minas	18	18
Villaverde del Río	2	2
<b>Total SEVILLA:</b>	<b>1.772</b>	<b>9.519</b>
Vitoria	3	3
<b>Total ÁLAVA:</b>	<b>3</b>	<b>3</b>
Alicante	1	1
Bigastro	1	1
Villena	2	2
<b>Total ALICANTE:</b>	<b>4</b>	<b>4</b>
Badajoz	1	1
<b>Total BADAJOZ:</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
Ibiza	1	1
Palma de Mallorca	1	1
Santanyi	1	1
Son Servera	1	1
<b>Total BALEARES:</b>	<b>4</b>	<b>4</b>
Barcelona	6	6
Castelldefels	1	1
Cerdanyola del Valles	1	1
Hospitalet de Llobregat	1	1
Sant Andreu de Llavaneres	1	1
Sant Joan Despí	1	1
Tarrasa	1	1
Vilanova I la Geltru	1	1
Vilassar de Mar	1	1
<b>Total BARCELONA:</b>	<b>14</b>	<b>14</b>
Burgos	2	2
<b>Total BURGOS:</b>	<b>2</b>	<b>2</b>

Población	Quejas	Firmantes
Cáceres	1	1
<b>Total CÁCERES:</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
Albocásser	1	1
Alcossebre	2	2
Alquerias del Niño Perdido	1	1
<b>Total CASTELLÓN:</b>	<b>4</b>	<b>4</b>
Manzanares	1	1
Puertollano	1	1
<b>Total CIUDAD REAL:</b>	<b>2</b>	<b>2</b>
Teixeiro - Curtis	1	1
<b>Total LA CORUÑA:</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
Ordicia	1	1
<b>Total GUIPÚZCOA:</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
Alcobendas	3	3
Colmenar Viejo	1	1
Las Rozas	3	3
Madrid	17	18
Majadahonda	1	1
Móstoles	2	2
<b>Total MADRID:</b>	<b>27</b>	<b>28</b>
Águilas	1	1
Cartagena	2	2
Los Alcázares	1	1
Murcia	1	1
Ulea	1	1
<b>Total MURCIA:</b>	<b>6</b>	<b>6</b>
Oviedo	2	2
<b>Total ASTURIAS:</b>	<b>2</b>	<b>2</b>
Dueñas	1	1
<b>Total PALENCIA:</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
Las Palmas	2	2
<b>Total LAS PALMAS:</b>	<b>2</b>	<b>2</b>
Pontevedra	1	1
<b>Total PONTEVEDRA:</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
La Esperanza	1	1
Santa Cruz de Tenerife	1	1
<b>Total SANTA CRUZ DE TENERIFE:</b>	<b>2</b>	<b>2</b>

<b>Población</b>		<b>Quejas</b>	<b>Firmantes</b>
Treto		1	1
	<b>Total CANTABRIA:</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
Segovia		1	1
	<b>Total SEGOVIA:</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
Soria		3	3
	<b>Total SORIA:</b>	<b>3</b>	<b>3</b>
Ocaña		1	1
Toledo		2	2
	<b>Total TOLEDO:</b>	<b>3</b>	<b>3</b>
Carcaixent		1	1
Catarroja		1	1
Rocafort		1	1
	<b>Total VALENCIA:</b>	<b>3</b>	<b>3</b>
Valladolid		5	5
	<b>Total VALLADOLID:</b>	<b>5</b>	<b>5</b>
Bilbao		1	1
Durango		1	1
	<b>Total VIZCAYA:</b>	<b>2</b>	<b>2</b>
Zamora		1	1
	<b>Total ZAMORA:</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
Zaragoza		1	1
	<b>Total ZARAGOZA:</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
Ceuta		1	1
	<b>Total CEUTA:</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
Melilla		1	1
	<b>Total MELILLA:</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
Procedencia sin Determinar		2.438	14.652
	<b>Total SIN DETERMINAR:</b>	<b>2.438</b>	<b>14.652</b>
Quejas de Oficio		152	0
	<b>Total QUEJAS OFICIO:</b>	<b>152</b>	<b>0</b>
		<b>TOTAL:</b>	<b>6.926</b>
			<b>33.877</b>

### Resumen de Procedencia de las Quejas

	<b>Quejas</b>	<b>Firmantes</b>
Total Almería	196	234
Total Cádiz	614	875
Total Córdoba	310	348
Total Granada	400	5.823
Total Huelva	217	371
Total Jaén	245	856
Total Málaga	482	1.098
Total Sevilla	1.772	9.519
Total otras provincias	100	101
Sin determinar	2.438	14.652
Total de Oficio	152	0
<b>SUMA TOTAL</b>	<b>6.926</b>	<b>33.877</b>

**IX.- DISTRIBUCIÓN PONDERADA DE QUEJAS ( 2013)**  
(quejas/100.000 habit.)

Procedencia	Capitales	Otras Localidades	Quejas Totales	Porcentaje	Población de derecho	Quejas Ponderadas
Almería	72	124	196	2,83%	699.329	28,03
Cádiz	75	539	614	8,87%	1.238.492	49,58
Córdoba	150	160	310	4,48%	802.422	38,63
Granada	149	251	400	5,78%	919.319	43,51
Huelva	88	129	217	3,13%	520.668	41,68
Jaén	73	172	245	3,54%	664.916	36,85
Málaga	169	313	482	6,96%	1.652.999	29,16
Sevilla	957	815	1772	25,58%	1.942.155	91,24
Otras Provincias	56	44	100	1,44%		
Sin determinar	2.438	0	2.438	35,20%		
Oficio	152	0	152	2,19%		
<b>Total</b>	<b>4.379</b>	<b>2.547</b>	<b>6.926</b>		<b>8.440.300</b>	



## X.- DISTRIBUCIÓN DE QUEJAS POR SUB-MATERIAS

Materias	Abiertas	Cerradas	Total
<b>ADMINISTRACIONES ECONÓMICAS</b>	<b>266</b>	<b>498</b>	<b>764</b>
AE01 Energía	39	31	70
AE02 Industria	0	3	3
AE03 Comercio	2	13	15
AE05 Turismo	4	7	11
AE06 Ordenación Económica	169	366	535
AE07 Contratación Pública	5	9	14
AE08 Patrimonio	0	4	4
AE09 Expropiación Forzosa	7	7	14
AE10 Administraciones Públicas. Administraciones Locales	16	27	43
AE11 Administraciones Públicas. Política Interior	5	4	9
AE88 Responsabilidad Patrimonial. Administraciones Económicas	2	5	7
AE98 Silencio. Administraciones Económicas	17	16	33
AE99 Otras Cuestiones. Administraciones Económicas	0	6	6
<b>ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA</b>	<b>54</b>	<b>284</b>	<b>338</b>
AJ01 Funcionamiento Ad. de Justicia	37	215	252
AJ02 Profesionales	10	32	42
AJ03 Jurídico-Privadas	2	8	10
AJ04 Recuperación de La Memoria Histórica	2	1	3
AJ05 Ministerio de Defensa	0	1	1
AJ99 Otras Cuestiones. Administración de Justicia	3	27	30
<b>AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA</b>	<b>4</b>	<b>19</b>	<b>23</b>
AP01 Agricultura	3	5	8
AP02 Ganadería	0	1	1
AP03 Pesca	0	6	6
AP04 Desarrollo Rural	1	1	2
AP98 Silencio. Agricultura, Ganadera y Pesca	0	4	4
AP99 Otras Cuestiones. Agricultura, Ganadería y Pesca	0	2	2
<b>ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS</b>	<b>76</b>	<b>137</b>	<b>213</b>
AT01 Impuestos	42	103	145
AT02 Tasas	13	12	25
AT03 Contribuciones Especiales	0	2	2
AT04 Precios	1	0	1
AT05 Procedimientos Tributarios	10	16	26
AT98 Silencio. Administraciones Tributarias	8	2	10
AT99 Otras Cuestiones. Administraciones Tributarias	2	2	4
<b>CULTURA Y DEPORTES</b>	<b>23</b>	<b>51</b>	<b>74</b>
CD01 Bienes Culturales	11	17	28
CD02 Promoción Cultural	2	3	5
CD03 Deportes	8	13	21
CD88 Responsabilidad Patrimonial. Cultura y Deportes	0	1	1
CD98 Silencio. Cultura y Deportes	2	16	18
CD99 Otras Cuestiones. Cultura y Deportes	0	1	1

<b>Materias</b>	<b>Abiertas</b>	<b>Cerradas</b>	<b>Total</b>
<b>EDUCACIÓN</b>	<b>151</b>	<b>413</b>	<b>564</b>
ED01 Educacion Especial y Compensatoria	17	57	74
ED02 Escolarización	27	131	158
ED03 Edificios Escolares	18	9	27
ED04 Administracion Educativa	12	38	50
ED05 Alumnado	8	40	48
ED06 Organos de Participación	0	2	2
ED07 Educacion Infantil 0-3 Años	4	34	38
ED08 Formación Profesional	9	18	27
ED10 Enseñanzas de Regimen Especial	6	17	23
ED11 Enseñanza Universitaria	42	54	96
ED88 Responsabilidad Patrimonial.Educacion	1	1	2
ED98 Silencio. Educación	3	0	3
ED99 Otras Cuestiones. Educación	4	12	16
<b>EXTRANJERÍA</b>	<b>14</b>	<b>111</b>	<b>125</b>
EX01 Incidentes y Malos Tratos	0	2	2
EX02 Visados	0	13	13
EX03 Expulsiones	1	7	8
EX04 Regularización, Permisos y Autorizaciones	5	42	47
EX05 Nacionalidad	3	27	30
EX06 Reagrupaciones Familiares	0	2	2
EX07 De Contenido General	2	2	4
EX08 Temporeros	2	1	3
EX99 Otras Cuestiones. Extranjería	1	15	16
<b>IGUALDAD DE SEXO</b>	<b>15</b>	<b>20</b>	<b>35</b>
GE01 Políticas Para La Igualdad	2	1	3
GE02 Violencia de Género	9	9	18
GE03 Discriminación Por Razón de Sexo	2	2	4
GE04 Ayudas Para Compensar Desigualdades	0	2	2
GE05 Situaciones de Emergencia Social	0	1	1
GE06 Familias Monoparentales	1	2	3
GE11 Prostitución	1	2	3
GE99 Otras Cuestiones. Igualdad de Género	0	1	1
<b>INFORMACIÓN Y ATENCIÓN AL CIUDADANO</b>	<b>1</b>	<b>8</b>	<b>9</b>
IA01 Solicitando Intervención del Defensor	0	1	1
IA02 Solicitud de Información	0	1	1
IA07 Derechos de Los Ciudadanos	1	3	4
IA98 Silencio. Información y Atención al Ciudadano	0	2	2
IA99 Otras Cuestiones. Información y Atención al Ciudadano	0	1	1
<b>MEDIOAMBIENTE</b>	<b>166</b>	<b>248</b>	<b>414</b>
MA01 Espacios Naturales Protegidos	2	4	6
MA02 Protección Flora y Fauna	6	14	20
MA03 Caza y Pesca	3	5	8
MA04 Espacios Forestales	0	1	1
MA05 Vías Pecuarias	2	1	3
MA06 Prevención y Calidad Ambiental	5	11	16

<b>Materias</b>	<b>Abiertas</b>	<b>Cerradas</b>	<b>Total</b>
MA07 Sanidad y Salubridad Ambiental	8	11	19
MA08 Aguas	38	19	57
MA09 Protección del Litoral	0	3	3
MA10 Residuos Urbanos	7	16	23
MA11 Residuos Especiales	1	1	2
MA12 Contaminación Atmosférica	6	2	8
MA14 Contaminación Electromagnética	3	3	6
MA15 Contaminación de Suelos	0	1	1
MA16 Participación	0	4	4
MA17 Promoción Ambiental	0	3	3
MA18 Contaminación Acústica	63	87	150
MA88 Responsabilidad Patrimonial. Medioambiente	3	0	3
MA98 Silencio. Medioambiente	11	38	49
MA99 Otras Cuestiones. Medioambiente	8	24	32
<b>MENORES</b>	<b>65</b>	<b>280</b>	<b>345</b>
MN01 Menores En Situación de Riesgo	11	52	63
MN02 Maltrato	6	27	33
MN04 Desamparo y Tutela Administrativa	10	21	31
MN05 Acogimiento	11	13	24
MN06 Adopción	2	9	11
MN07 Responsabilidad Penal de Los Menores	5	7	12
MN08 Menores Con Necesidades Especiales	3	4	7
MN09 Menores Extranjeros y Minorías Étnicas O Culturales	0	4	4
MN10 Conductas Contrarias A La Convivencia Social	0	1	1
MN11 Derechos Personales	2	4	6
MN12 Servicios de Información y Comunicación	1	5	6
MN13 Familia	8	107	115
MN14 Administraciones y Entidades Colaboradoras	1	0	1
MN15 Cultura, Ocio y Deportes	4	8	12
MN16 Otras Áreas Temáticas	1	12	13
MN99 Otras Cuestiones. Menores	0	6	6
<b>OBRAS PÚBLICAS</b>	<b>36</b>	<b>43</b>	<b>79</b>
OP01 Mantenimiento y Conservación.	23	8	31
OP02 Demanda de Infraestructuras.	2	13	15
OP88 Responsabilidad Patrimonial. Obras Públicas	4	13	17
OP99 Otras Cuestiones. Obras Públicas	7	9	16
<b>PROTECCIÓN CIUDADANA</b>	<b>6</b>	<b>62</b>	<b>68</b>
PC01 Seguridad Ciudadana	6	56	62
PC99 Otras Cuestiones. Protección Ciudadana	0	6	6
<b>PERSONAL DEL SECTOR PÚBLICO</b>	<b>270</b>	<b>601</b>	<b>871</b>
PE01 Personal Funcionario de Adm. Gral. Junta de Andalucía	33	168	201
PE02 Personal Laboral de Adm. Gral. Junta de Andalucía	66	90	156
PE03 Personal Docente	5	103	108
PE04 Personal Sanitario	89	60	149
PE05 Personal de Justicia	0	1	1
PE06 Personal de Entidades Instrumentales	14	46	60

<b>Materias</b>	<b>Abiertas</b>	<b>Cerradas</b>	<b>Total</b>
PE07 Personal de Administración Local	34	112	146
PE08 P.A.S. Universidades Andaluzas	1	6	7
PE98 Silencio. Personal del Sector Público	1	5	6
PE99 Otras Cuestiones. Personal del Sector Público	27	10	37
<b>PRISIONES</b>	<b>154</b>	<b>182</b>	<b>336</b>
PR01 Traslados	27	44	71
PR03 Toxicómanos	2	1	3
PR04 Permisos y Clasificaciones	23	23	46
PR05 Suspensión Condena	1	1	2
PR06 Fallecimientos En Prisión	1	2	3
PR07 Malos Tratos	14	6	20
PR08 Indulto	3	8	11
PR09 Prisión Preventiva	2	5	7
PR10 Libertad Condicional	11	8	19
PR11 Asistencia Sanitaria	14	11	25
PR12 Régimen	3	8	11
PR13 Infraestructura	2	0	2
PR15 Talleres y Actividades	1	2	3
PR16 Libertad Condicional Anticipada	1	2	3
PR17 Mujeres Presas	3	1	4
PR18 Incidentes Entre Presos	1	0	1
PR19 Forma Especial Ejecución Pena	3	2	5
PR20 Indigentes	2	1	3
PR21 Procesal	2	13	15
PR22 Disminuidos y Enfermos Psíquicos	0	2	2
PR23 Convenio Colaboración Con Junta de Andalucía	2	0	2
PR24 Acumulación y Refundición de Condenas	1	2	3
PR26 Abogados	2	1	3
PR27 Extranjeros (Expulsión Sí/No)	1	3	4
PR99 Otras Cuestiones. Prisiones	32	36	68
<b>SALUD</b>	<b>123</b>	<b>268</b>	<b>391</b>
SA02 Salud Pública	3	5	8
SA03 Atención Primaria	6	12	18
SA04 Atención Especializada	23	34	57
SA05 Atención Pediátrica	5	16	21
SA06 Salud Mental	17	27	44
SA07 Tiempos de Garantía de Respuesta	11	41	52
SA08 Urgencias y Emergencias	6	11	17
SA09 Gestión Administrativa	1	2	3
SA10 Centros y Servicios Sanitarios	2	19	21
SA11 Prestación Farmacéutica	9	24	33
SA12 Prestaciones Complementarias	2	3	5
SA13 Empresas Públicas	0	1	1
SA14 Colegios Profesionales	1	0	1
SA15 Control Incapacidad Temporal	2	6	8
SA17 Políticas de Salud	1	1	2
SA18 Derechos	8	26	34
SA19 Consumo	19	27	46

<b>Materias</b>	<b>Abiertas</b>	<b>Cerradas</b>	<b>Total</b>
SA88 Responsabilidad Patrimonial. Salud	5	9	14
SA99 Otras Cuestiones. Salud	2	4	6
<b>SEGURIDAD SOCIAL</b>	<b>17</b>	<b>125</b>	<b>142</b>
SG01 Prestaciones Contributivas	0	60	60
SG02 Prestaciones No Contributivas	10	20	30
SG03 Devolución de Prestaciones Indevidas	0	3	3
SG04 Cotizaciones	2	7	9
SG05 Asesoramiento y Orientación	0	2	2
SG98 Silencio. Seguridad Social	2	3	5
SG99 Otras Cuestiones. Seguridad Social	3	30	33
<b>SERVICIOS SOCIALES Y DEPENDENCIAS</b>	<b>423</b>	<b>235</b>	<b>658</b>
SS01 Mayores	175	77	252
SS02 Discapacitados	111	45	156
SS04 Exclusión Social	58	41	99
SS05 Políticas/Planes de Servicios Sociales	69	44	113
SS06 Adicciones	1	14	15
SS07 Servicios Sociales Comunitarios	0	4	4
SS98 Silencio. Servicios Sociales y Dependencias	1	3	4
SS99 Otras Cuestiones. Servicios Sociales y Dependencias	8	7	15
<b>TELECOMUNICACIONES Y TECNOLOGÍAS</b>	<b>50</b>	<b>62</b>	<b>112</b>
TC01 Televisión	3	6	9
TC02 Radio	1	3	4
TC03 Telefonía	37	27	64
TC04 Internet	4	2	6
TC05 Sociedad de La Información	0	1	1
TC06 Correos y Telégrafos	0	3	3
TC07 Contenidos de Medios de Comunicación	0	4	4
TC08 Protección de Datos	2	13	15
TC99 Otras Cuestiones. Telecomunicaciones y Tecnologías	3	3	6
<b>TRABAJO</b>	<b>128</b>	<b>251</b>	<b>379</b>
TR02 Gestión del Empleo	2	6	8
TR03 Relaciones Laborales	3	12	15
TR04 Seguridad y Salud Laborales	3	5	8
TR05 Formación Profesional Ocupacional	38	41	79
TR06 Tiempo Libre	0	1	1
TR07 Programas de Solidaridad	18	24	42
TR08 Temporeros	0	1	1
TR09 Inspeccion de Trabajo	0	9	9
TR10 Necesidad de Empleo	1	10	11
TR98 Silencio. Trabajo	4	16	20
TR99 Otras Cuestiones. Trabajo	59	126	185
<b>TRANSPORTES</b>	<b>55</b>	<b>221</b>	<b>276</b>
TT01 Ordenación del Tráfico	39	158	197
TT02 Servicios de Transporte Público	12	38	50
TT13 Barreras En Transportes	2	3	5

<b>Materias</b>	<b>Abiertas</b>	<b>Cerradas</b>	<b>Total</b>
TT88 Responsabilidad Patrimonial. Transportes	1	5	6
TT98 Silencio. Transportes	0	2	2
TT99 Otras Cuestiones. Transportes	1	15	16
<b>URBANISMO</b>	<b>63</b>	<b>100</b>	<b>163</b>
UR01 Planeamiento	7	5	12
UR02 Disciplina Urbanística	19	56	75
UR03 Urbanizaciones Particulares	14	8	22
UR05 Protección Patrimonial	0	3	3
UR13 Barreras En Urbanismo	8	5	13
UR88 Responsabilidad Patrimonial. Urbanismo	0	2	2
UR98 Silencio. Urbanismo	8	10	18
UR99 Otras Cuestiones. Urbanismo	7	11	18
<b>VIVIENDA</b>	<b>284</b>	<b>257</b>	<b>541</b>
VV01 Infracciones al Régimen Legal de V.P.O.	13	21	34
VV02 Infracciones al Régimen Legal de V.P.P.	14	4	18
VV03 Necesidad de Vivienda	82	51	133
VV04 Irregularidades Ocupación de Viviendas Protegidas	2	3	5
VV05 Ayudas A La Vivienda.	84	117	201
VV06 Desahucio de Viviendas	5	7	12
VV07 Viviendas Marginales	0	1	1
VV08 Protección Consumidores y Usuarios	51	10	61
VV09 Planes de Viviendas.	0	1	1
VV10 Discapacidad	2	1	3
VV11 Permuta de Viviendas	13	6	19
VV12 Propiedad Horizontal	2	4	6
VV13 Barreras Arquitectónicas	0	1	1
VV98 Silencio. Vivienda	4	2	6
VV99 Otras Cuestiones. Vivienda	12	28	40
<b>PENDIENTE DE DETERMINAR</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>6</b>
ZZ99 Otras Cuestiones. Pendiente de Determinar	5	1	6
<b>SUMA TOTAL:</b>	<b>2.449</b>	<b>4.477</b>	<b>6.926</b>

## XI.- RELACIÓN QUEJAS-FIRMANTES POR MATERIAS

Área de actuación	Quejas de Oficio	I. de Parte	Nº de Firmantes	%	Nº Total Quejas	%
Admón. Públicas y Ordenación Económica	1	763	879	2,59%	764	11,03%
Administración de Justicia	1	337	338	1,00%	338	4,88%
Agricultura, Ganadería y Pesca		23	23	0,07%	23	0,33%
Administraciones Tributarias		213	213	0,63%	213	3,08%
Cultura y Deportes	5	69	69	0,20%	74	1,07%
Educación	12	552	6.612	19,52%	564	8,14%
Extranjería	1	124	124	0,37%	125	1,80%
Igualdad de Sexo	11	24	24	0,07%	35	0,51%
Información y Atención al Ciudadano		9	9	0,03%	9	0,13%
Medio Ambiente	16	398	455	1,34%	414	5,98%
Menores	27	318	328	0,97%	345	4,98%
Obras Públicas	4	75	1.604	4,73%	79	1,14%
Protección Ciudadana		68	220	0,65%	68	0,98%
Personal del Sector Público	14	857	1.997	5,89%	871	12,58%
Prisiones	5	331	380	1,12%	336	4,85%
Salud	10	381	384	1,13%	391	5,65%
Seguridad Social		142	142	0,42%	142	2,05%
Servicios Sociales y Dependencias	7	651	11.348	33,50%	658	9,50%
Telecomunicaciones y Tecnologías		112	112	0,33%	112	1,62%
Trabajo	4	375	7.583	22,38%	379	5,47%
Transportes	17	259	259	0,76%	276	3,98%
Urbanismo	6	157	179	0,53%	163	2,35%
Vivienda	11	530	589	1,74%	541	7,81%
Pendiente de Determinar		6	6	0,02%	6	0,09%
<b>TOTALES</b>	<b>152</b>	<b>6.774</b>	<b>33.877</b>	<b>100,00%</b>	<b>6.926</b>	<b>100,00%</b>

## XII.- DISTRIBUCIÓN DE QUEJAS SEGÚN MATERIA POR SEXO

	Mujeres		Hombres		No consta		Total I. Partes		Total Oficio	TOTAL
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%		
Admón. Publicas y Ordenación Económica	240	8,89%	471	13,41%	52	9,25%	763	11,26%	1	764
Administración de Justicia	100	3,71%	230	6,55%	7	1,25%	337	4,97%	1	338
Agricultura, Ganadería y Pesca	7	0,26%	15	0,43%	1	0,18%	23	0,34%		23
Administraciones Tributarias	68	2,52%	130	3,70%	15	2,67%	213	3,14%		213
Cultura y Deportes	4	0,15%	53	1,51%	12	2,14%	69	1,02%	5	74
Educación	254	9,41%	230	6,55%	68	12,10%	552	8,15%	12	564
Extranjería	41	1,52%	69	1,96%	14	2,49%	124	1,83%	1	125
Igualdad de Sexo	17	0,63%	3	0,09%	4	0,71%	24	0,35%	11	35
Información y Atención al Ciudadano	3	0,11%	6	0,17%		0,00%	9	0,13%		9
Medio Ambiente	112	4,15%	234	6,66%	52	9,25%	398	5,88%	16	414
Menores	169	6,26%	115	3,27%	34	6,05%	318	4,69%	27	345
Obras Públicas	33	1,22%	35	1,00%	7	1,25%	75	1,11%	4	79
Protección Ciudadana	18	0,67%	47	1,34%	3	0,53%	68	1,00%		68
Personal del Sector Público	426	15,78%	322	9,17%	109	19,40%	857	12,65%	14	871
Prisiones	55	2,04%	264	7,51%	12	2,14%	331	4,89%	5	336
Salud	163	6,04%	190	5,41%	28	4,98%	381	5,62%	10	391
Seguridad Social	63	2,33%	70	1,99%	9	1,60%	142	2,10%		142
Servicios Sociales y Dependencias	352	13,04%	279	7,94%	20	3,56%	651	9,61%	7	658
Telecomunicaciones y Tecnologías	32	1,19%	70	1,99%	10	1,78%	112	1,65%		112
Trabajo	154	5,71%	185	5,27%	36	6,41%	375	5,54%	4	379
Transportes	77	2,85%	161	4,58%	21	3,74%	259	3,82%	17	276
Urbanismo	49	1,82%	99	2,82%	9	1,60%	157	2,32%	6	163
Vivienda	259	9,60%	232	6,60%	39	6,94%	530	7,82%	11	541
Pendiente de Determinar	3	0,11%	3	0,09%		0,00%	6	0,09%		6
<b>Total</b>	<b>2.699</b>	<b>39,84%</b>	<b>3.513</b>	<b>51,86%</b>	<b>562</b>	<b>8,30%</b>	<b>6.774</b>	<b>100,00%</b>	<b>152</b>	<b>6.926</b>



### XIII.- DISTRIBUCIÓN DE QUEJAS SEGÚN PROVINCIA POR SEXO

	Mujeres	Hombres	Sin Determinar	Total
Almería	79	107	10	196
Cádiz	217	369	28	614
Córdoba	139	163	8	310
Granada	168	216	16	400
Huelva	73	138	6	217
Jaén	93	149	3	245
Málaga	219	245	18	482
Sevilla	756	944	72	1.772
Otras provincias	42	54	4	100
No Consta	913	1.128	397	2.438
Quejas de Oficio	0	0	0	152
<b>Total</b>	<b>2.699</b>	<b>3.513</b>	<b>562</b>	<b>6.926</b>

#### XIV.- DISTRIBUCIÓN MENSUAL DE QUEJAS

<b>Mes</b>	<b>Quejas</b>	<b>Porcentaje</b>
Enero	684	9,88%
Febrero	734	10,60%
Marzo	764	11,03%
Abril	659	9,51%
Mayo	772	11,15%
Junio	656	9,47%
Julio	494	7,13%
Agosto	368	5,31%
Septiembre	444	6,41%
Octubre	481	6,94%
Noviembre	447	6,45%
Diciembre	423	6,11%
<b>TOTAL</b>	<b>6.926</b>	<b>100 %</b>

## XV.- REGISTRO GENERAL

<b>Registro</b>	<b>Documentos</b>	<b>Porcentaje</b>
<b>ENTRADA</b>		
Correo postal	10.119	44,53%
Entrega en mano, Interesado	3.037	13,36%
Fax	691	3,04%
Vía Internet	8.866	39,01%
<i>E-mail ordinario</i>	8.359	
<i>Sede electrónica</i>	507	
Oficina Información	12	0,05%
<b>Total Entrada</b>		<b>22.725</b>
<b>QUEJAS</b>		
Correo postal	1.833	26,47%
Entrega en mano, Interesado	1.062	15,33%
Fax	217	3,13%
Vía Internet	3.651	52,71%
<i>E-mail ordinario</i>	3.398	
<i>Sede electrónica</i>	253	
Oficina Información	11	0,16%
Internos	152	2,19%
<b>Total Quejas</b>		<b>6.926</b>
<b>SALIDA</b>		
Correo postal	29.247	76,84%
Vía Internet	8.814	23,16%
<i>E-mail ordinario</i>	7.901	
<i>Sede electrónica</i>	913	
<b>Total Salida</b>		<b>38.061</b>

## XVI.- DATOS DE ACCESO POR INTERNET

<b>Mes</b>	<b>Consultas</b>	<b>Quejas</b>
Enero	51	411
Febrero	49	386
Marzo	65	450
Abril	89	367
Mayo	86	420
Junio	49	354
Julio	50	256
Agosto	27	178
Septiembre	33	224
Octubre	49	231
Noviembre	35	185
Diciembre	44	189
<b>Total</b>	<b>627</b>	<b>3.651</b>

## XVII.- ENTIDADES AFECTADAS EN LAS QUEJAS 2.013

<b>NOMBRE</b>	<b>TOTAL</b>
Junta de Andalucía	2.807
Entes Locales	1.594
Otras Instituciones	2
Universidades	63
Órganos Judiciales	232
Administración del Estado	806
Otras Administraciones territoriales	41
Colegios Profesionales	37
Empresas prestadoras de servicios de interés general	395
Otras Entidades	20
<b>Total Entidades</b>	<b>5.997</b>
Quejas Sin Entidades afectadas	687
Quejas Sin determinar	242
<b>Total Quejas</b>	<b>6.926</b>

### DESGLOSE DE ENTIDADES

<b>JUNTA DE ANDALUCÍA</b>	<b>2.807</b>
<b>CONSEJERÍAS JUNTA DE ANDALUCIA</b>	<b>2.742</b>
Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales	220
Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural	31
Consejería de Economía, Innovación y Ciencia	207
Consejería de Educación, Cultura y Deporte	200
Consejería de Fomento y Vivienda	247
Consejería de Hacienda y Administración Pública	216
Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales	566
Consejería de Justicia e Interior	102
Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio	70
Consejería de la Presidencia. Junta de Andalucía	34
Consejería de Turismo y Comercio	6
Consejería de Gobernación	3
Delegaciones Territoriales	840
<b>ENTIDADES INSTRUMENTALES</b>	<b>65</b>
<b>ENTES LOCALES</b>	<b>1.594</b>
<b>AYUNTAMIENTOS</b>	<b>1.436</b>
<b>Provincia de Almería</b>	<b>83</b>
Ayuntamiento de Almería	27
Ayuntamiento de Níjar	2

Ayuntamiento de Carboneras	1
Ayuntamiento de Huércal de Almería	1
Ayuntamiento de Viator	1
Ayuntamiento de Pechina	2
Ayuntamiento de Santa Fe de Mondújar	1
Ayuntamiento de Fondón	1
Ayuntamiento de Alboloduy	1
Ayuntamiento de Huércal-Overa	1
Ayuntamiento de Vera	3
Ayuntamiento de Antas	1
Ayuntamiento de Garrucha	1
Ayuntamiento de Mojacar	1
Ayuntamiento de Turre	1
Ayuntamiento de Zurgena	1
Ayuntamiento de El Ejido	5
Ayuntamiento de Vicar	2
Ayuntamiento de Roquetas de Mar	7
Ayuntamiento de La Mojonera	1
Ayuntamiento de Dalías	1
Ayuntamiento de Berja	4
Ayuntamiento de Adra	6
Ayuntamiento de Albox	1
Ayuntamiento de Oría	1
Ayuntamiento de Chirivel	1
Ayuntamiento de Vélez-Blanco	1
Ayuntamiento de Cantoria	2
Ayuntamiento de Olula del Río	5

**Provincia de Cádiz**

**203**

Ayuntamiento de Cádiz	15
Ayuntamiento de San Fernando	11
Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera	13
Ayuntamiento de Conil de la Frontera	7
Ayuntamiento de Vejer de la Frontera	3
Ayuntamiento de Barbate	2
Ayuntamiento de Medina Sidonia	1
Ayuntamiento de Algeciras	15
Ayuntamiento de la Línea de la Concepción	9
Ayuntamiento de Jimena de la Frontera	1
Ayuntamiento de Castellar de la Frontera	1
Ayuntamiento de San Roque	6
Ayuntamiento de los Barrios	3
Ayuntamiento de Tarifa	6
Ayuntamiento de Jerez de la Frontera	38
Ayuntamiento de El Puerto de Santa María	22
Ayuntamiento del Puerto Real	7
Ayuntamiento de Rota	6
Ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda	8
Ayuntamiento de Chipiona	10
Entidad Local Autónoma La Barca de la Florida	1
Ayuntamiento de San José del Valle	1
Ayuntamiento de la Entidad Local Autónoma de Estrella del Marqués de Jerez de la Frontera.	1

Ayuntamiento de Ubrique	4
Ayuntamiento de Arcos de la Frontera	5
Ayuntamiento de Villamartin	1
Ayuntamiento de Prado del Rey	2
Ayuntamiento de El Bosque	2
Ayuntamiento de Torre Alhaquime	1
Ayuntamiento de Setenil de las Bodegas	1
<b>Provincia de Córdoba</b>	<b>93</b>
Ayuntamiento de Córdoba	30
Ayuntamiento de la Carlota	2
Ayuntamiento de Fuente Palmera	2
Presidente de la Entidad Local Autónoma de Ochavillo del Río	1
Ayuntamiento de San Sebastián de Ballesteros	3
Ayuntamiento de los Blazquez	1
Ayuntamiento de Hinojosa del Duque	1
Ayuntamiento de Villaviciosa de Córdoba	1
Ayuntamiento de Pozoblanco	3
Ayuntamiento de El Guijo	4
Ayuntamiento Villanueva de Córdoba	1
Ayuntamiento de Puente Genil	2
Ayuntamiento Fernán Núñez	1
Ayuntamiento de Santaella	1
Ayuntamiento de Montilla	5
Ayuntamiento de Montoro	1
Ayuntamiento de Bujalance	2
Ayuntamiento de Palma del Río	6
Ayuntamiento Almodovar del Río	2
Ayuntamiento de Hornachuelos	1
Ayuntamiento Priego de Córdoba	7
Ayuntamiento de Carcabuey	1
Ayuntamiento de Almedinilla	1
Ayuntamiento de Baena	2
Ayuntamiento de Lucena	8
Ayuntamiento de Encinas Reales	1
Ayuntamiento de Palenciana	1
Ayuntamiento de Cabra	1
Ayuntamiento de Iznajar	1
<b>Provincia de Granada</b>	<b>133</b>
Ayuntamiento de Granada	36
Ayuntamiento de Armilla	1
Ayuntamiento de las Gábias	2
Ayuntamiento de Arenas del Rey	1
Ayuntamiento de Ventas de Huelma	1
Ayuntamiento de la Zubia	1
Ayuntamiento de Gójar	1
Ayuntamiento de Ogíjares	5
Ayuntamiento de Güejar Sierra	1
Ayuntamiento de Dúdar	1
Ayuntamiento de Monachil	1
Ayuntamiento de Vegas del Genil	1

Ayuntamiento de Maracena	5
Ayuntamiento de Albolote	3
Ayuntamiento de Atarfe	3
Ayuntamiento de Montefrío	1
Ayuntamiento de Calicasas	1
Ayuntamiento de Loja	1
Ayuntamiento de Santa Fe	1
Ayuntamiento de Lachar	2
Ayuntamiento de Moraleda de Zafayona	1
Ayuntamiento de Órgiva	1
Ayuntamiento de Pampaneira	1
Ayuntamiento de la Tahá	1
Ayuntamiento de Pórtugos	1
Ayuntamiento de Trevélez	1
Ayuntamiento de Ugíjar	2
Ayuntamiento de Guadix	7
Ayuntamiento de Benalúa	1
Ayuntamiento de Cortes y Graena	1
Ayuntamiento de Purullena	2
Ayuntamiento de Montillana	1
Ayuntamiento de Motril	7
Ayuntamiento de Gualchos	1
Ayuntamiento de Alhendín	1
Ayuntamiento de Padul	2
Ayuntamiento de Salobreña	6
Ayuntamiento de Almuñecar	12
Ayuntamiento de Otívar	1
Ayuntamiento de Castell de Ferro	3
Ayuntamiento de Baza	6
Ayuntamiento de Caniles	2
Ayuntamiento de Zújar	1
Ayuntamiento de Gor	1
Ayuntamiento de Gorafe	1
<b>Provincia de Huelva</b>	<b>92</b>
Ayuntamiento de Huelva	16
Ayuntamiento de Punta Umbria	8
Ayuntamiento de Aljaraque	4
Ayuntamiento de Aracena	1
Ayuntamiento de Linares de la Sierra	1
Ayuntamiento de Higuera de la Sierra	1
Ayuntamiento de Cortegana	1
Ayuntamiento de Cañaveral de León	1
Ayuntamiento de Ayamonte	5
Ayuntamiento de Isla Cristina	8
Ayuntamiento de Lepe	2
Ayuntamiento de Cartaya	4
Ayuntamiento de Gibraleón	6
Ayuntamiento de San Bartolomé de la Torre	1
Ayuntamiento de El Granado	1
Ayuntamiento de Valverde del Camino	1
Ayuntamiento de San Juan del Puerto	2



Ayuntamiento de Trigueros	4
Ayuntamiento de Zalamea la Real	1
Ayuntamiento de Minas de Riotinto	1
Ayuntamiento de Bollullos Par del Condado	2
Ayuntamiento de Almonte	9
Ayuntamiento de Hinojos	1
Ayuntamiento de Moguer	3
Ayuntamiento de Palos de la Frontera	2
Ayuntamiento de Bonares	1
Ayuntamiento de Niebla	1
Ayuntamiento de Villarrasa	1
Ayuntamiento de Villalba del Alcor	2
Ayuntamiento de Chucena	1
<b>Provincia de Jaén</b>	<b>82</b>
Ayuntamiento de Jaén	10
Ayuntamiento de Mancha Real	2
Ayuntamiento de Fuerte del Rey	1
Ayuntamiento la Carolina	3
Ayuntamiento de Santa Elena	1
Ayuntamiento de Vilches	2
Ayuntamiento de Navas de San Juan	1
Ayuntamiento de Castellar	1
Ayuntamiento de Santiago Pontones	1
Ayuntamiento de Villanueva del Arzobispo	2
Ayuntamiento de Iznatoraf	1
Ayuntamiento de Puente de Génave	1
Ayuntamiento de Segura de la Sierra	4
Ayuntamiento de Génave	1
Ayuntamiento de Ubeda	12
Ayuntamiento de Baeza	3
Ayuntamiento de Peal de Becerro	2
Ayuntamiento de Chilluevar	1
Ayuntamiento de Jimena	1
Ayuntamiento de Bedmar y Garcíez	1
Ayuntamiento de Albanchez de Mágina	2
Ayuntamiento de Huelma	1
Ayuntamiento de Martos	1
Ayuntamiento de Fuensanta de Martos	1
Ayuntamiento de Torredelcampo	1
Ayuntamiento de Alcalá la Real	6
Ayuntamiento de Linares	8
Ayuntamiento de Bailén	3
Ayuntamiento de Villanueva de la Reina	3
Ayuntamiento de Andujar	2
Ayuntamiento de Marmolejo	1
Ayuntamiento de Lopera	2
<b>Provincia de Málaga</b>	<b>202</b>
Ayuntamiento del Excmo. Ayuntamiento de Málaga	54
Ayuntamiento de Coin	2
Ayuntamiento de Tolox	1

Ayuntamiento de Monda	2
Ayuntamiento de Alhaurín El Grande	2
Ayuntamiento de Alhaurín de la Torre	3
Ayuntamiento de Almogía	1
Ayuntamiento de Colmenar	3
Ayuntamiento de Antequera	5
Ayuntamiento de Valle de Abdalajis	1
Ayuntamiento de Archidona	3
Ayuntamiento de Villanueva de Algaidas	1
Ayuntamiento de Villanueva del Rosario	1
Ayuntamiento de Villanueva del Trabuco	3
Ayuntamiento de Teba	1
Ayuntamiento de Arriate	1
Ayuntamiento de Cortes de la Frontera	1
Ayuntamiento de Ronda	4
Ayuntamiento de Yunquera	1
Ayuntamiento de Igualeja	1
Ayuntamiento de Álora	3
Ayuntamiento de Humilladero	1
Ayuntamiento de Mollina	1
Ayuntamiento de Cártama	2
Ayuntamiento Marbella	10
Ayuntamiento de Torremolinos	9
Ayuntamiento de Benalmadena	12
Ayuntamiento de Fuengirola	9
Ayuntamiento de De Mijas	7
Ayuntamiento de Estepona	10
Ayuntamiento de Manilva	6
Ayuntamiento de Velez Málaga	17
Ayuntamiento de Sedella	1
Ayuntamiento de Benamargosa	1
Ayuntamiento de Benamocarra	2
Ayuntamiento del Rincón de la Victoria	3
Ayuntamiento de Cómputa	1
Ayuntamiento de Torrox	6
Ayuntamiento de Nerja	10

**Provincia de Sevilla**

**541**

Ayuntamiento del Excmo. Ayuntamiento de Sevilla	268
Ayuntamiento de Coria del Río	5
Ayuntamiento de Bollullos de la Mitación	1
Ayuntamiento de Gelves	4
Ayuntamiento de la Puebla del Río	3
Ayuntamiento de Alcalá del Río	2
Ayuntamiento de Guillena	2
Ayuntamiento de Burguillos	1
Ayuntamiento de Castilblanco de los Arroyos	1
Ayuntamiento de Almadén de la Plata	1
Tenencia de Alcaldía de San José de la Rincónada	3
Ayuntamiento de la Rinconada	7
Ayuntamiento de Brenes	3
Ayuntamiento de Villaverde del Río	3

Ayuntamiento de Cantillana	7
Ayuntamiento de Tocina	2
Ayuntamiento de Villanueva del Río y Minas	23
Ayuntamiento de Cazalla de la Sierra	5
Ayuntamiento de Guadalcanal	2
Ayuntamiento de Ecija	11
Ayuntamiento de Carmona	12
Ayuntamiento de la Campana	1
Ayuntamiento de la Luisiana	1
Ayuntamiento de Cañada del Rosal	1
Ayuntamiento de Lora del Río	4
Ayuntamiento de Alcolea del Rio	3
Ayuntamiento de Constantina	1
Ayuntamiento de la Puebla de los Infantes	1
Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra	20
Ayuntamiento de Mairena del Alcor	4
Ayuntamiento de El Viso del Alcor	2
Ayuntamiento de Morón de la Frontera	4
Ayuntamiento de la Puebla de Cazalla	2
Ayuntamiento de Estepa	5
Ayuntamiento de El Rubio	1
Ayuntamiento de Casariche	1
Ayuntamiento de Arahal	1
Ayuntamiento de Marchena	1
Ayuntamiento de Lantejuela	1
Ayuntamiento de Osuna	5
Ayuntamiento de El Saucejo	2
Ayuntamiento de Dos Hermanas	14
Ayuntamiento de Utrera	8
Ayuntamiento de los Palacios y Villafranca	5
Ayuntamiento de Lebrija	6
Ayuntamiento de El Cuervo	1
Ayuntamiento de El Coronil	1
Ayuntamiento de Montellano	2
Ayuntamiento de Coripe	1
Ayuntamiento de Sanlucar la Mayor	3
Ayuntamiento de Olivares	1
Ayuntamiento de Umbrete	4
Ayuntamiento de Espartinas	4
Ayuntamiento de Villanueva del Ariscal	1
Ayuntamiento de Carrión de los Céspedes	1
Ayuntamiento de Pilas	1
Ayuntamiento de Aznalcázar	1
Ayuntamiento de Aznalcóllar	3
Ayuntamiento de El Garrobo	1
Ayuntamiento de Camas	10
Ayuntamiento de Valencina de la Concepción	7
Ayuntamiento de San Juan de Aznalfarache	3
Ayuntamiento de Mairena del Aljarafe	9
Ayuntamiento de Palomares del Rio	2
Ayuntamiento de Bormujos	9
Ayuntamiento de Tomares	5

Ayuntamiento de Castilleja de la Cuesta	4
Ayuntamiento de Gines	1
Ayuntamiento de Santiponce	2
Ayuntamiento de la Algaba	4
<b>Ayuntamiento de otras Provincias</b>	<b>7</b>
<b>DIPUTACIONES</b>	<b>89</b>
Diputación Provincial de Cádiz	23
Diputación Provincial de Córdoba	9
Diputación Provincial de Granada	12
Diputación Provincial de Huelva	5
Diputación Provincial de Jaén	3
Diputación Provincial de Málaga	29
Diputación Provincial de Sevilla	8
<b>EMPRESAS MUNICIPALES</b>	<b>61</b>
<b>FEDERACIONES Y FUNDACIONES DE ENTES LOCALES</b>	<b>1</b>
<b>MANCOMUNIDADES</b>	<b>7</b>
<b>OTRAS INSTITUCIONES</b>	<b>2</b>
<b>UNIVERSIDADES</b>	<b>63</b>
Universidad de Almería	5
Universidad de Cádiz	3
Universidad de Córdoba	4
Universidad de Granada	12
Universidad de Huelva	7
Universidad de Jaén	4
Universidad de Málaga.	8
Universidad de Sevilla.	18
Otras Universidades	2
<b>ÓRGANOS JUDICIALES</b>	<b>232</b>
<b>ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO</b>	<b>806</b>
<b>OTRAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES</b>	<b>41</b>
<b>COLEGIOS PROFESIONALES</b>	<b>37</b>
<b>EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL</b>	<b>395</b>
<b>OTRAS ENTIDADES</b>	<b>20</b>

**XVIII.- DESGLOSE POR MATERIAS DEL TOTAL DE ENTIDADES AFECTADAS.**

<b>Materia Principal</b>	<b>Total Organismos Afectados</b>	<b>Total Quejas Afectadas</b>	<b>Quejas Pendientes de Determinación Organismos</b>	<b>Quejas Sin Organismo Afectado</b>	<b>Total Quejas</b>
Administraciones Publicas y Ordenación Económica	1.078	739	16	9	764
Administración de Justicia	229	196	3	139	338
Agricultura, Ganadería y Pesca	22	20	1	2	23
Administraciones Tributarias	235	194	13	6	213
Cultura y Deportes	93	68	2	4	74
Educación	625	457	16	91	564
Extranjería	197	118	1	6	125
Igualdad de Sexo	46	28	2	5	35
Información y Atención al Ciudadano	8	8		1	9
Medio Ambiente	446	396	5	13	414
Menores	315	281	4	60	345
Obras Públicas	93	79			79
Protección Ciudadana	75	52		16	68
Personal del Sector Público	926	869		2	871
Prisiones	432	268	24	45	337
Salud	296	254	25	112	391
Seguridad Social	140	131	1	10	142
Servicios Sociales y Dependencias	620	494	37	127	658
Telecomunicaciones y Tecnologías	104	93	13	6	112
Trabajo	424	364	1	14	379
Transportes	487	276			276
Urbanismo	171	163			163
Vivienda	513	449	73	19	541
Pendiente de Determinar			5		5
<b>Suma</b>	<b>7.575</b>	<b>5.997</b>	<b>242</b>	<b>687</b>	<b>6.926</b>

