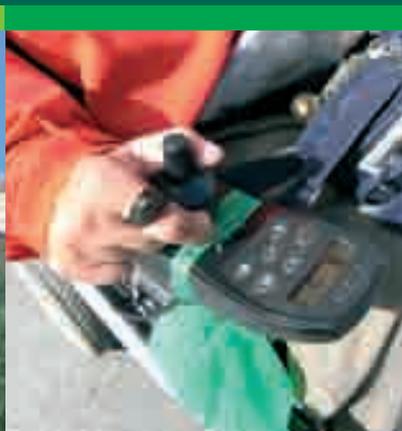


2009

dPA defensor del  
pueblo Andaluz

RESUMEN DEL INFORME ANUAL



resumen del informe anual

2009

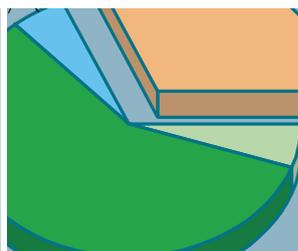


dPA defensor del  
pueblo Andaluz

# Sumario



1  
Editorial  
pág. 3



5  
Un año  
en cifras  
pág. 73



2  
A debate  
pág. 4



6  
Escuchando y  
aprendiendo  
pág. 78



3  
Atender  
las quejas  
pág. 14



7  
Los informes  
especiales  
pág. 85



4  
Mejorar las  
normas  
pág. 56



8  
Publicaciones  
Teléfono del  
menor  
pág. 88

Edita: Defensor del Pueblo Andaluz



Esta publicación está sujeta a una licencia Reconocimiento – Compartir igual 3.0 de Creative Commons. Se permite el uso comercial de la obra y de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

La licencia completa se puede consultar en la siguiente dirección:

<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/es/legalcode.es>

ISSN: 1135-772X

Depósito Legal: CA-253-2010

Maquetación e impresión: LINEA OFFSET S.L.

# Editorial

**La crisis marcó la actividad del Defensor del Pueblo Andaluz durante el pasado año. Y la crisis ha desplegado en el ejercicio que comentamos de 2009 sus efectos más previsibles. Buena parte de nuestro trabajo ha estado volcado en dar respuestas a situaciones que nos han llegado derivadas de la crisis económica.**

**Ya** advertíamos que el ejercicio de 2008 evidenció en sus últimos meses las señales perfectas de la crisis económica que padecíamos. El año 2009 ha sido el de la confirmación de estos signos y la ratificación de sus peores efectos; en particular sobre la pérdida de empleos y la falta de nuevas posibilidades de alcanzar un contrato de trabajo para muchas familias en Andalucía. Los efectos en las economías familiares han venido después y, en mayor o menor medida, se han manifestado en las quejas y consultas llegadas a la Institución.

Mientras encontramos las respuestas para atajar los orígenes de la crisis, el Defensor del Pueblo Andaluz debe volcar su atención en las medidas que palien sus peores efectos.

Este Informe Anual es, en buena parte, el relato de este esfuerzo de respuestas para todas las personas atendidas. Así, hemos continuado requiriendo la disposición de los recursos sociales, la adaptación de los sistemas de cobertura por desempleo, la capacidad de respuesta de los programas



*José Chamizo de la Rubia*  
**Defensor del Pueblo Andaluz**  
**Defensor del Menor**

de empleo y formación; hemos demandado reacciones ante los agentes financieros en su implicación con las políticas de vivienda. O, del mismo modo, insistimos en la necesidad de poner en marcha mecanismos de divulgación del conjunto de medidas y programas de ayuda que se han ido configurando desde las instancias públicas y cuyo desconocimiento generalizado ha sido una constatación en este ejercicio.

En su día definimos al nuevo Estatuto de Autonomía de 2007 como el soporte solemne de los derechos sociales de esta colectividad. Un paso destacado en la definición de las garantías mínimas de dignidad y subsistencia de las personas y sus familias. Apenas meses después, nos enfrentamos a una situación que pondrá a prueba toda nuestra capacidad de respuesta y amparo para amplios sectores de la sociedad necesitados ante los daños de la crisis. En ello seguimos.

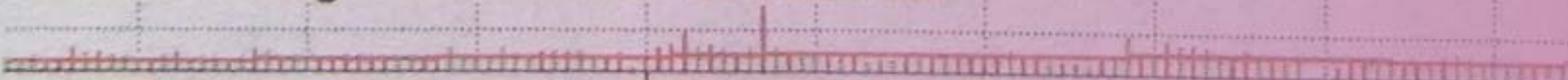
(.IBEX) IBEX 35 INDEX-Weekly 03/05/2010 C=11019.800 +686.200 +6



Stochastic - SLOW 94.29 29.58 80.00 20.00



Volume Average 9844910.00 10316567.00



2008

2009

# 2

a debate

# La "a debate"

## Ayudar más con menos. Mucho menos.

Asociaciones y Entidades sin ánimo de lucro que trabajan en el ámbito social soportan una mayor demanda a la vez que disminuyen sus recursos. Y, además, las normas de garantía social adquieren un rango imprescindible.

**2009** ha sido, sin ningún género de dudas, un año muy duro para muchas personas. Pero siendo muy duro, creemos que podría haber sido aún peor si no hubiera existido una actuación decidida de las Administraciones Públicas para minimizar en lo posible las consecuencias sociales de la crisis.

En efecto, es necesario, y, además, es justo reconocer que la intervención de los poderes públicos dando ayudas a los colectivos más necesitados, extendiendo los subsidios de desempleo o invirtiendo en obras que crean empleo, ha sido un elemento fundamental para evitar que la crisis económica se convirtiera en un drama social de mayor alcance.

En todo caso, ante la prolongación y la profundidad de la crisis en nuestro país, los síntomas de agotamiento de las arcas públicas empiezan a surgir por doquier y cada vez son más visibles las dificultades que afronta la Administración para seguir siendo, a la vez, un motor para una economía desfalleciente y

una salvaguarda para cuantas personas se han visto arrastradas por el tsunami de la crisis.

A este respecto, los presupuestos que están aprobando las Administraciones Públicas para 2010 evidencian que las arcas públicas no pueden seguir soportando el ritmo de esfuerzo inversor realizado y precisan acometer urgentes medidas de ahorro y contención del gasto para equilibrar sus cuentas. En principio la iniciativa parece coherente, especialmente porque entre los objetivos presupuestarios que se mantienen, o incluso se incrementan, están aquellos relacionados más directamente con la protección social y la creación de empleo. No obstante, algunas de las quejas recibidas últimamente han hecho saltar algunas alarmas por cuanto, entre las partidas presupuestarias que están siendo objeto de reducción o desaparición, se encuentran aquellas destinadas a transferencias de capital a terceros, principalmente en forma de ayudas y subvenciones, entre cuyos beneficiarias suelen estar un número importante de Organizaciones y Asociaciones que desarrollan su labor en el campo de la ayuda a quienes están más necesitados.

Esta alteración en las ayudas públicas, unido a la disminución de los ingresos procedentes de la ciudadanía y de las empresas, está dejando a un número importante de Asociaciones y Organizaciones que trabajan en el ámbito social en situaciones realmente dramáticas, al verse incapaces de mantener los programas sociales que ya desarrollaban y absolutamente impotentes para hacer frente al incremento en la demanda de ayudas provocada por la propia situación de crisis.

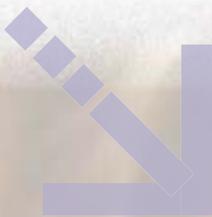
El panorama que dibujan algunas de las quejas recibidas es realmente preocupante. Por un lado, una reducción drástica en las fuentes tradicionales de financiación privadas y públicas; y, por otro lado, un incremento sustancial y sostenido tanto en el número de personas que demandan ayuda, como en la cuantía de las ayudas que precisan.

Aunque los recortes en los gastos públicos puedan resultar lógicos y necesarios en un contexto de recesión económica, y pueda resultar coherente y oportuno que se pretendan disminuir aquellas partidas presupuestarias que no tengan una relación directa con el empleo o el gasto social, no podemos dejar de alzar nuestra voz ante la posibilidad de un recorte en las partidas que financian a las Asociaciones y Organizaciones que trabajan en el ámbito social.

La labor social que realizan estas Asociaciones y Organizaciones resulta esencial para muchas personas pertenecientes a colectivos desfavorecidos porque complementan las ayudas públicas que reciben, suplen sus carencias prestacionales y les sirven como referente afectivo para superar su situación de desamparo y soledad. Por ello, creemos que las Administraciones Públicas de Andalucía deberían ser muy cuidadosas al aplicar políticas de recortes presupuestarios y tratar en todo momento de preservar la financiación de las Asociaciones y Organizaciones que realizan su labor en el campo social.

Los presupuestos que están aprobando las Administraciones Públicas evidencian que las arcas públicas no pueden seguir soportando el ritmo de esfuerzo inversor realizado y precisan acometer urgentes medidas de ahorro y contención del gasto para equilibrar sus cuentas.





## La ley de inclusión social: una obligación en tiempos de crisis.

Durante los últimos años, las Administraciones Públicas han ido desarrollando normas, planes y programas de lucha contra la exclusión, como medio para desequilibrar las diferencias sociales.

**L**o anticipamos en nuestro editorial. El desarrollo Estatutario en Andalucía ha supuesto un punto de inflexión en el reconocimiento de los derechos sociales para la ciudadanía. Sin embargo, la situación de desigualdad entre éstos, en determinados lugares y zonas de nuestro territorio, plantea la necesidad a los poderes públicos de crear, coordinar y consolidar políticas sociales que vengán a nivelar las diferencias sociales y permita el disfrute de aquellos derechos a las personas como ciudadanos y ciudadanas de un mismo Estado.

Es por ello, que el día 29 de Enero se celebró una Jornada, organizada por la Institución y en colaboración con las Entidades Sociales más representativas e implicadas en la lucha contra la exclusión, que permitiera la presentación de propuestas y alternativas al texto de Anteproyecto de Ley para la Inclusión Social de Andalucía, presentado por la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social.

El objetivo era impulsar una norma de rango legal que abordase, desde una perspectiva integradora, las distintas políticas que posibiliten la mejora y prevención de las situaciones en la que se encuentran muchas personas, sobre todo en una sociedad que resulta opulenta para unos y excluyente para otros.

En ésta se debatió en torno a cinco temas que consideramos básicos en el contenido del texto que conocimos previamente: la renta básica, vivienda, empleo y educación y Zonas de Transformación Social.

El documento final, editado desde la Institución, recoge todas las propuestas a incluir en la futura Ley, junto a una serie de principios a destacar y que suponen un marco de referencia de la futura norma, siendo éstos los siguientes:

- 1. La Ley debe surgir del consenso de todos los sectores sociales que vienen interviniendo y son concedores de estas problemáticas y sectores afectados.**
- 2.- Debe contar con una regulación posterior que esté limitada en el tiempo, evitando así que ésta quede incompleta en su aplicación como viene ocurriendo en muchas de las normas y leyes que vemos publicadas.**
- 3.- El objeto de la Ley ha de ser la prevención de las situaciones de exclusión, así como la inclusión de las personas. Para ello se necesitan recursos técnicos (como los Planes de Inserción) y económicos, por lo que para una adecuada intervención se han de promover y desarrollar los instrumentos técnicos (primero) y las prestaciones económicas (después).**
- 4.- La Ley debe venir a regular la Renta Básica, pero no solo ésta. Debe reconocer la Renta como derecho subjetivo, al que todos los ciudadanos por el simple hecho de encontrarse sin ingresos mínimos para vivir, puedan acceder.**
- 5.- Al mismo tiempo, debe reconocer como un derecho, también subjetivo, contar con un Plan de Inserción adecuado a cada situación y persona en situación o en riesgo de exclusión.**

**6.- Las Entidades Sociales deben participar en el seguimiento de los Planes de Inserción, ya que sin ellas esto no será posible y son las que están más cerca de las personas en peor situación de nuestra sociedad.**

**7.- Es necesario fijar un tiempo límite, para la resolución de los expedientes presentados al amparo de la Ley, para acceder a la Renta Básica.**

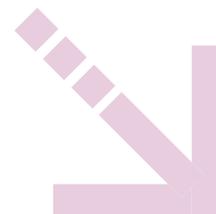
**8.- Por último, consideramos necesario garantizar la efectividad del derecho a la Renta Básica y demás derechos que derivan de la Ley, mediante el ejercicio de la correspondiente acción y, en su caso, ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.**

A la conclusión de la Jornada, dimos traslado a la Consejería de un documento que fijaba toda una serie de propuestas y criterios que pueden mejorar el actual borrador, a la espera de recibir el nuevo texto del Anteproyecto, en el que vengan recogidas las aportaciones realizadas, fruto del trabajo de todos y todas.

De esta forma, avanzamos y colaboramos en la puesta en marcha de una Ley que debe permitir el mayor consenso social posible, en una materia que puede llegar a beneficiar a los sectores menos protegidos de nuestra sociedad pero, fundamentalmente, porque supone luchar contra la exclusión social, entendiendo ésta como una realidad social multifactorial que se manifiesta en diferentes ámbitos como son, entre otros, el empleo, la educación, la salud, la vivienda o la protección social.



## Por un sistema educativo de calidad en Andalucía: un esfuerzo compartido



Con frecuencia en los últimos tiempos asistimos a múltiples debates sociales sobre la importancia de la educación. No podemos estar más de acuerdo con quienes señalan a la educación como elemento para la satisfacción de las necesidades de formación para el libre desarrollo de las personas y también como factor que contribuye al desarrollo social y económico.

**P**recisamente el protagonismo e importancia de la educación justifica que desde esta Institución hayamos venido demandando la necesidad de alcanzar un consenso en torno a la educación en Andalucía. Un pacto o acuerdo que facilite la continuidad en el tiempo de unas políticas educativas que contribuyan a obtener resultados de calidad, equidad y eficiencia. Un pacto o acuerdo que enerve avatares de carácter político, electoral o de alternativas políticas, aún cuando éstas constituyan una manifestación del ejercicio democrático.

Por lo que respecta a Andalucía, son innegables los avances experimentados en materia educativa en los últimos años. Pero este reconocimiento no debe permitirnos perder de vista los importantes retos que todavía debe afrontar el sistema

educativo andaluz y del esfuerzo que la sociedad, y con especial intensidad la Administración educativa, deben realizar para conseguir llegar a cumplir los objetivos que en materia de educación se han marcado los países de la Unión Europea.

La privilegiada situación de nuestra Defensoría nos permite advertir las carencias y deficiencias del actual fenómeno educativo en nuestra Comunidad Autónoma y, del mismo modo, plantear posibles alternativas o soluciones que contribuyan al efectivo ejercicio del derecho a la educación reconocido constitucional y estatutariamente.

Así las cosas, tenemos el pleno convencimiento de que dos de los principales retos a los que se debe enfrentar nuestro actual sistema educativo son, sin duda, el fracaso escolar y el abandono temprano de las enseñanzas.

Estos fenómenos constituyen realidades sumamente complejas que han sido abordadas por diversas disciplinas -no sólo la educativa- tales como la filosofía, sociología, economía, entre otras, debido a las repercusiones personales y sociales que pueden llegar a tener y que afectan a toda la sociedad en su conjunto. Esta diversidad de disciplinas que se han encargado de su análisis ha sido, entre otras, una de las causas que han dificultado la existencia de un criterio unánime y común definitorio de ambas realidades.

Somos testigos casi a diario de debates o conocemos noticias por los medios de comunicación social en los que se hace referencia a diversas investigaciones o estudios de entidades nacionales o internacionales que destacan los malos resultados educativos de nuestro actual sistema educativo y en el que



el fracaso escolar y el abandono prematuro de las enseñanzas aparecen como de sus principales actores.

En este contexto, los datos que nos proporcionan las distintas investigaciones ponen de manifiesto que España no está en condiciones de cumplir los objetivos que en materia educativa fueron marcados por el Consejo Europeo en Lisboa en el año 2000, y no dudan en señalar la posición preocupante del sistema educativo respecto a la capacidad lectora, al fracaso escolar de las enseñanzas obligatorias y al abandono educativo temprano.

Esta situación se refleja en las quejas que recibimos en la Institución de padres o madres desesperados que nos piden ayuda para conseguir enderezar el rumbo de unos hijos que parecen abocados al fracaso escolar, el abandono prematuro de la enseñanza y, lo que es aún peor, al mundo de la marginación o la delincuencia.

Se trata por lo general de adolescentes que, tras un paso por la educación primaria que no necesariamente fue conflictivo o problemático, al llegar a la educación secundaria comienzan a mostrar síntomas de inconformidad y desapego al mundo escolar.

Los primeros signos suelen ser las bajas calificaciones obtenidas y los primeros partes por incidencias en la convivencia escolar. Pronto llegan las repeticiones de curso -con la consiguiente separación del grupo de iguales- y, con ellas, la apatía, el distanciamiento y, finalmente, el rechazo claro al instituto.

Las razones por las que estos niños y niñas llegan a esta situación pueden ser muy variadas y a veces resulta difícil identificar un factor o un elemento responsable de que se haya llegado a este estado de cosas. Padres y madres se ven impotentes para enderezar la situación y el sistema educativo no parece capaz de ofrecer una respuesta que no sea la aplicación de nuevas correcciones educativas y la espera hasta que se consume el fracaso escolar cuando el chico o la chica alcance los 16 años y no consiga el esperado título.

A pesar de que resulta una tarea sumamente complicada ahondar en las causas por las que se produce estos fenómenos al que nos venimos refiriéndonos, lo cierto es que son muchos los factores que influyen en él, del mismo modo que lo son los agentes sociales que intervienen. Por tal circunstancia es fundamental que reflexionemos sobre el papel que representa algunos



de estos agentes sociales y sobre la conveniencia de que cada uno de ellos asuma su parte de responsabilidad.

Así, por lo que respecta a la familia, son muchas las voces que exigen una implicación con mayor decisión en los procesos educativos de sus hijos e hijas, y que ven imprescindible incrementar el tiempo que pasan con ellos, especialmente para apoyarles en la realización de las tareas escolares. Además, estas mismas voces señalan que padres y madres han de realizar un esfuerzo para establecer y mantener normas y límites necesarios que permitan a los descendientes asumir sus responsabilidades así como las consecuencias negativas que supone su no asunción.

No es infrecuente, como ha venido denunciando esta Defensoría, encontrar familias que no están dispuestas a establecer normas y límites a las acciones de sus hijos o, si lo hacen, lo es sin la debida claridad. A lo anterior se une, por regla general, una actitud sumamente permisiva y un afán por buscar justificación a los errores de sus hijos. Coincide todo ello con el perfil de familias que sue-

len comprar y satisfacer generosamente los caprichos de sus descendientes sin inculcarles valores tan importantes para su desarrollo como el esfuerzo, el mérito, la disciplina y el respeto al profesorado.

Otro de los factores que alienta estas situaciones es el escaso tiempo que muchos menores dedican al estudio y la formación y que les aboca necesariamente a un bajo rendimiento. El hecho de que no suelen modificar esta actitud enlaza con lo señalado anteriormente, esto es, con la relativa facilidad con la que consiguen sus objetivos o apetencias sin esfuerzo merced a la actitud de la familia. En este sentido, habría que demandar un mayor grado de implicación de estos alumnos y alumnas en la culminación de sus estudios.

La escuela, desempeña un papel importante en la ayuda a superar el fenómeno del fracaso escolar o el abandono temprano de las enseñanzas, y lo debe ser como impulsor en la innovación de los procedimientos de enseñanza y aprendizaje que despierte el interés y la motivación del alumna-

“ Por lo que respecta a la familia, son muchas las voces que exigen una implicación con mayor decisión en los procesos educativos de sus hijos e hijas. ”

do. Se trata de conseguir una escuela inclusiva en la que los alumnos y alumnas sean reconocidos en su singularidad, con posibilidades de participación con arreglo a sus capacidades. Una escuela que ofrezca a todo el alumnado las oportunidades educativas y las ayudas (curriculares, personales o materiales) necesarias para su proceso formativo, académico y personal.

En este ámbito, el protagonismo del profesorado en la consecución de una mejora del rendimiento escolar se nos antoja un factor esencial. Ciertamente, los profesionales de la enseñanza rinden un servicio de considerable importancia social al desempeñar un papel fundamental para que niños, niñas y jóvenes puedan alcanzar su desarrollo y bienestar personal, así como para ayudarles a adquirir conocimientos y habilidades claves que necesitan como ciudadanos y ciudadanas.

Por ello, estos profesionales están llamados a contribuir a la superación del fracaso escolar o el abandono prematuro de las enseñanzas buscando vías alternativas e innovadoras para mejorar la práctica en las aulas, elaborando materiales específicos de apoyo, potenciando el intercambio de experiencias y materiales didácticos o, entre otras actuaciones, desarrollando su tarea docente a partir de la reflexión compartida.

La Administración educativa, por su parte, es la llamada principalmente a promover, impulsar, gestionar y, sobre todo coordinar todas las acciones y medidas de las distintas instancias o instituciones que ayuden a la reducción de las cifras de fracaso escolar o abandono temprano de las enseñanzas.

Sólo con una actuación coordinada y comprometida de toda la comunidad educativa, liderada por la Administración, es posible alcanzar una educación de calidad en nuestra Comunidad Autónoma.

De esta trascendental labor depende no sólo el futuro de niños, niñas y jóvenes andaluces sino de toda la sociedad.



Padres y madres han de realizar un esfuerzo para establecer y mantener normas y límites necesarios que permitan a los descendientes asumir sus responsabilidades así como las consecuencias negativas que supone su no asunción.



# 3

## atender las quejas

En este apartado destacamos las quejas que pueden despertar mayor interés social por sus contenidos y por las materias que plantean. Son el relato de muchas preocupaciones ciudadanas y de las respuestas que nos ofrecieron las Administraciones.

# atender las quejas

## Un nuevo modelo europeo de Administración: Menos licencias y más controles

La Directiva Europea de Servicios implica una nueva mentalidad en las relaciones entre Administración y administrados. Se restringen requisitos de autorizaciones previas y se refuerzan las comprobaciones posteriores.

**La** Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de Diciembre de 2006, relativa a los Servicios en el Mercado Interior, conocida como Directiva de Servicios, ha sido recientemente traspuesta al ordenamiento español mediante la Ley 17/2009, de 23 de Noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, popularmente conocida como “Ley paraguas”, que ha propiciado, a su vez, la necesaria modificación de un número muy importante de normas de rango estatal, efectuada principalmente a través de la Ley 25/2009, de 22 de Diciembre, vulgarmente denominada “Ley ómnibus”.

Asimismo, la trasposición de esta Directiva europea ha tenido también consecuencias muy directas para las Comunidades Autónomas que se han visto precisadas de modificar un número signi-

ficativo de sus normas propias para adaptarlas a las prescripciones de la misma y que en Andalucía se ha verificado principalmente a través del Decreto Ley 3/2009, de 22 de Diciembre, también conocido como “Ley Ómnibus andaluza”. Y no terminan aquí las consecuencias normativas de la entrada en vigor de la Directiva europea por cuanto la misma afecta igualmente a las Entidades Locales, las cuales quedan obligadas a introducir modificaciones sustanciales en un relevante número de normas propias, lo que se está dando lugar en muchos Ayuntamientos a un complejo proceso de innovación normativa, aún no concluido.

Esta Ley pretende garantizar la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios de todos los operadores europeos en cualquier Estado miembro de la Unión, eliminado las trabas que hasta ahora venían estableciendo las normas nacionales y que, en muchos casos, implicaban situaciones discriminatorias respecto de los nacionales de otros Estados de la Unión. Se trata de un cambio de paradigma en las relaciones entre la Administración y los administrados que lleva insita esta Directiva y que nos atreveríamos a conjeturar como una auténtica revolución en la concepción y modo de actuar de la Administración Pública en España.

Actualmente la relación que se establece en España entre una persona que aspira a desarrollar algún tipo de actividad o servicio y la Administración pública que tutela ese ámbito sectorial es, por regla general, una relación basada en la subordinación, y a la que hay que exigir que demuestre, más allá de toda duda, que realmente posee la capacitación y las aptitudes que se exigen para el servicio que pretende desempeñar.

Esto se traduce en que, actualmente, cuando una persona desea iniciar una prestación de servicios deba necesariamente contar con una autorización previa que habrá de obtener dirigiéndose a la Administración o Administraciones que resulten competentes por razón de la materia. Y ello es así, porque así lo exigen las normas vigentes, las cuales impiden expresamente que una persona comience a prestar un servicio o desarrollar una actividad hasta tanto no haya obtenido todas y cada una de las autorizaciones, permisos y licencias que se estipulen en las normativas sectoriales que sean de aplicación.

Esto cambia radicalmente con la Directiva europea de servicios. A partir de ahora la regla general es que las personas interesadas pueden prestar libremente servicios sin que sea necesaria la autorización previa de la Administración salvo en casos excepcionales, legalmente previstos y expresamente justificados por razones fundadas de interés público basadas en la seguridad, la salud pública, el orden público o la protección del medioambiente.

Para desarrollar una actividad de servicios bastará por regla general con una comunicación previa a la Administración o con la presentación ante la misma de una declaración responsable. El control preventivo que actualmente realiza la Administración pasa a convertirse así en un control a posteriori basado en procedimientos de inspección y control.

Por supuesto, el reconocimiento de esta mayoría de edad del administrado lleva consigo que el mismo asuma los deberes y responsabilidades inherentes a tal condición y que, por tanto, si se acreditara que ha incurrido en falsedad en la documentación aportada o ha cometido una infracción en el desempeño de la actividad,

le serán exigidas las responsabilidades oportunas con el mayor rigor y firmeza.

Uno de los cambios fundamentales que deben operarse dentro de las Administraciones Públicas es sustituir la concepción actual de la intervención administrativa sobre la actividad de los particulares, centrada en la cultura del control preventivo, por una nueva mentalidad basada en el control a posteriori y centrada en sistemas ágiles y eficaces de inspección, fiscalización y vigilancia.

Y es en relación con esta cuestión donde nos surgen más dudas sobre el grado de preparación de las Administraciones andaluzas para afrontar esta nueva realidad, este nuevo paradigma, por la forma apresurada y confusa en que se ha desarrollado el proceso de elaboración y aprobación de las nuevas normas, sin tiempo material para informar y formar adecuadamente al personal de las Administraciones afectadas antes de la entrada en vigor de la nueva ordenación.

No se trata sólo de que se puedan producir incidencias en la aplicación de la nueva ordenación que perjudiquen las expectativas o los derechos de los operadores del sistema, -que ya resultarían lamentables-, sino que nuestra preocupación principal es que se puedan llegar a poner en riesgo los derechos de las personas consumidoras como consecuencia de un proceso que podría suponer la desaparición de los controles preventivos sin que los mismos hayan sido aun sustituidos por un adecuado sistema de inspección y vigilancia a posteriori.

Creemos que no existe suficiente conciencia entre quienes ostentan cargos de responsabilidad pública en Andalucía acerca de la trascendencia y la profundidad de los cambios en el ámbito del funcionamiento de las Administraciones públicas que implica la Directiva europea de servicios, y tememos por las consecuencias que pueden derivarse de esta falta de conciencia, tanto para los derechos de las personas consumidoras y usuarias de los servicios, como para quienes confiaban en que el cambio de paradigma en la actuación administrativa que supone la Directiva sirviera para dar el impulso definitivo al, tantas veces pospuesto, proceso de modernización de la Administración Pública andaluza.

## Recomendación sobre la realización de pruebas selectivas a las participantes con embarazo de riesgo o parto.



Como viene siendo habitual, en las convocatorias de pruebas selectivas de acceso a la función pública de la Administración de la Junta de Andalucía, para la realización del ejercicio de la fase de oposición, las personas que resultan aspirantes son convocadas en llamamiento único al ejercicio, excluyéndose a quienes no comparezcan.

**Por** las quejas que hemos recibido durante el mandato de este Comisionado, hemos podido comprobar la situación de desamparo en la que se encuentran las aspirantes que no pueden realizar la fase de oposición a causa de embarazo de riesgo o parto debidamente acreditados.

La Constitución de 1978 proclama, en su artículo 14, como valor superior del ordenamiento jurídico, la igualdad de toda la ciudadanía ante la Ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de sexo.

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 este sentido, y como se recoge en la exposición de motivos de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de Marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, constituye el marco de desarrollo del principio de igualdad de trato, incorpora sustan-

ciales modificaciones legislativas para avanzar en la igualdad real de mujeres y hombres y en el ejercicio de los derechos e implementa medidas transversales que inciden en todos los órdenes de la vida política, jurídica y social, a fin de erradicar las discriminaciones contra las mujeres.

Así, en su artículo 6 de esta Ley Orgánica, se define como discriminación indirecta por razón de sexo la situación en que una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros pone a personas de un sexo en desventaja particular con respecto a personas del otro, salvo que dicha disposición, criterio o práctica puedan justificarse objetivamente en atención a una finalidad legítima y que los medios para alcanzar dicha finalidad sean necesarios y adecuados.

Por otro lado, es importante la labor que la Comunidad Autónoma de Andalucía ha venido desarrollando 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.

A finales de 2007, esta Comunidad reconociendo los significativos pasos ya dados en diversos ámbitos normativos y territoriales, supo dotarse de un nuevo instrumento como fue la Ley 12/2007, de 26 de Noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía, cuyo objetivo principal es garantizar la vinculación de los poderes públicos en todos los ámbitos, en el cumplimiento de la transversalidad como instrumento imprescindible para el ejercicio de las competencias autonómicas en clave de género.

Por cuanto antecede, entendemos que existen fundamentos suficientes para que la exclusión de las participantes que no comparezcan para la realización del/los ejercicio/s de la fase de oposición a causa de embarazo de riesgo o parto, debidamente acreditado, se considere una situación de discriminación indirecta por razón de sexo.

Visto lo actuado, y considerando que la Comunidad Autónoma de Andalucía asume en su Estatuto de Autonomía un fuerte compromiso para proyectar y desarrollar políticas de promoción de la igualdad de oportunidades, cuando en su artículo 10.2 afirma que “la Comunidad autónoma propiciará la efectiva igualdad del hombre y de la mujer andaluces, promoviendo la democracia paritaria y la plena incorporación de aquélla en la vida social, superando cualquier discriminación laboral, cultural, económica, política o social”; y, el mandato contenido en el Estatuto de Autonomía, en su artículo 38, al señalar que la prohibición de discriminación del artículo 14 del Texto Constitucional y los derechos reconocidos en el Capítulo II del mismo (entre otros, el Igualdad de género), vinculan a todos los poderes públicos andaluces debiendo ser interpretados en el sentido más favorable a su plena efectividad.

Ante ello, decidimos abrir de oficio la **queja 09/1842**, ante la Consejería de Justicia y Administración Pública, a cuyo titular formulamos **Recordatorio** de deberes legales y **Recomendación**, para que *“en dichas Bases, y en las nuevas convocatorias se incluyese que si alguna de las aspirantes no pudiera realizar el ejercicio de la fase de oposición a causa de embarazo de riesgo o parto debidamente acreditados, dicho ejercicio se efectuará a la finalización del mismo, para lo que se habilita a la Comisión de Selección a adoptar las medidas oportunas”*.

A través de la Dirección del Instituto Andaluz de Administración Pública, recibimos contestación a la Resolución formula-

“la Comunidad autónoma propiciará la efectiva igualdad del hombre y de la mujer andaluces, promoviendo la democracia paritaria y la plena incorporación de aquélla en la vida social, superando cualquier discriminación laboral, cultural, económica, política o social”

da a la titular de la Consejería de Justicia y Administración Pública, indicando que *“(…) en los casos de embarazos con riesgo o partos coincidentes con las fechas de los exámenes de la fase de oposición, tiene en cuenta cada caso concreto del que tenga conocimiento a fin de que la persona afectada pueda realizar el ejercicio en las mejores condiciones posi-*

*bles para su estado de salud, incluso desplazándose la comisión de Selección al centro hospitalario.”*

Considerando que con esta atención personalizada el asunto que motivó la Resolución formulada por esta Institución, se encontraba, en vías de solución, por lo que entendimos que la misma había sido aceptada.

No obstante, comunicábamos al IAAP, como órgano gestor de las pruebas selectivas, que la atención personalizada prevista para estos casos por ese Organismo, alcance sus objetivos.

Para esta Institución es irrelevante que las bases o el Reglamento de ingreso guarden silencio sobre posibles excepciones a la unidad de tiempo en la realización del ejercicio pues el principio de igualdad en el acceso a la Función Pública (reconocido constitucional y legalmente) es de directa efectividad y aplicación al caso.

Sin perjuicio de los pronunciamientos judiciales que ya existen al respecto, que estimamos que marcarán el camino de la jurisprudencia, debe tenerse en cuenta que en este momento está vigente la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de Marzo (BOE del 23), para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres, la cual pretende evitar cualquier posibilidad de discriminación por razón de sexo, estableciendo de manera literal en su art. 8 que «constituye discriminación directa por razón de sexo todo trato desfavorable a las mujeres relacionado con el embarazo o la maternidad».

*(Ver Sección Segunda. Capítulo I.2.11)*

## El Defensor promueve Jornadas para la Mediación Penitenciaria

A medida que ha ido aumentando la población penitenciaria en España, y también en Andalucía, el Defensor atiende un número creciente de reclamaciones que les presentan personas encarceladas o sus familiares, de tal modo que en los últimos años ha tenido que realizar un trabajo muy intenso de acercamiento a este sector de la población que se encuentra en unas especiales condiciones de marginación y aislamiento.

**Por** estos motivos, y porque la Constitución marca la orientación que han de tener las penas privativas de libertad hacia la reeducación y la inserción social de las personas encarceladas, el Defensor viene promoviendo desde hace años Encuentros y Jornadas de Trabajo con Directivos de los Establecimientos Penitenciarios Andaluces, en los que tratar de un modo directo una serie de temas para los que, por su especial complejidad, es más difícil encontrar vías de solución en nuestra actividad ordinaria de mediación.

Encuentros de este tipo ya se han celebrado seis, el último de los cuales tuvo lugar en el Parlamento andaluz en Mayo de este mismo año 2009, y en él se aborda-

ron asuntos como la necesidad de nuevos recursos para la reinserción o la imprescindible mejora de la asistencia sanitaria especializada. Sobre este último punto se debatió el viejo problema de la falta de medios policiales para el traslado de enfermos desde las prisiones a los hospitales y la frecuencia con que aquéllos pierden citas por fallos de esta índole por parte de la Policía Nacional.

El debate sobre este grave problema puso de manifiesto que la situación no es, ni mucho menos, la misma en todos los centros penitenciarios, puesto que en algunos apenas se producen pérdidas de cita por esta causa y en otros en que sí las había, la situación ha mejorado bastante. Por el contrario en Sevilla (Sevilla 1 y el Hospital Psiquiátrico Penitenciario), en Jaén, y en Algeciras el problema continúa prácticamente igual.

A estos Encuentros asisten también Directivos de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, cuya línea de colaboración con nosotros es muy positiva y cuyas aportaciones en estas Jornadas son decisivas para mejorar nuestro conocimiento del sistema penitenciario en general y de los problemas que se le plantean.

También este año, en Noviembre, hemos tenido la primera Jornada de Trabajo con los Fiscales de Vigilancia Penitenciaria, que intervienen en los procedimientos sobre las diversas incidencias que se presentan durante el

cumplimiento de la pena de prisión, y que se sustancian en los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria, que en Andalucía son, por ahora. nueve.

En esta Jornada se ha abordado, en profundidad, la Sanidad Penitenciaria y también la necesidad de que se mejoren los medios de que disponen estas Fiscalías especializadas y los propios Juzgados de Vigilancia que se encuentran en estos momentos muy agobiados de trabajo. En este sentido, el Defensor viene solicitando la creación de dos nuevos Juzgados, uno en Sevilla y el otro en El Puerto de Santa María, solicitud con la que los Fiscales mostraron su total acuerdo.

Las conclusiones de dicha Jornada, a la que asistió también el Fiscal Superior de Andalucía, se publican íntegramente en la Sección Primera del Informe Anual.

*(Ver Sección Primera)*

“ A estos Encuentros asisten también Directivos de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, cuya línea de colaboración con nosotros es muy positiva y cuyas aportaciones en estas Jornadas son decisivas para mejorar nuestro conocimiento del sistema penitenciario en general y de los problemas que se le plantean. ”





# Deporte para todas las personas.

## Accesibilidad en instalaciones deportivas.

Esta Institución viene prestando una especial atención a la protección de los derechos de las personas con discapacidad.

Esta atención se ha visto especialmente reforzada, en ejercicio de las competencias propias de este Comisionado, desde que el Estatuto de Autonomía para Andalucía ha recogido la integración social, económica y laboral de las personas con discapacidad como uno de los objetivos básicos de la Comunidad (artículo 10.3.16), así como su derecho a acceder a las ayudas, prestaciones y servicios de calidad con garantía pública necesarios para su desarrollo personal y social (artículo 24).

También supuso un importante respaldo la aparición en nuestro ordenamiento jurídico de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad, ratificado por España, cuyo propósito es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente.

A este respecto, uno de los ámbitos esenciales donde las personas con discapacidad deberían tener garantizado su derecho a la igualdad de oportunidades es en el campo del Deporte, y muy particularmente en relación con la participación en aquellas actividades deportivas que sean organizadas o gestionadas por las Administraciones públicas. Sin embargo, algunas de las quejas recibidas durante 2009 nos permiten afirmar que aún

persisten importantes barreras que impiden o dificultan el pleno acceso de las personas con discapacidad a las dependencias e instalaciones deportivas de titularidad pública.

Esto implica una vulneración de los derechos estatutarios y constitucionales reconocidos a las personas con discapacidad y un claro incumplimiento de la normativa de accesibilidad de edificios e instalaciones públicas vigente en Andalucía. De igual modo, contraviene el contenido del Plan Director de Instalaciones Deportivas de Andalucía, que contempla expresamente entre sus previsiones la supresión de barreras arquitectónicas.

Por todo ello, debemos demandar de los poderes públicos andaluces un esfuerzo para la total supresión de los obstáculos que impiden la accesibilidad universal en las instalaciones deportivas públicas de Andalucía. Dando así cumplimiento a los principios y especificaciones sobre accesibilidad universal y diseño para todos recogidos en el Decreto 293/2009, de 7 de Julio, por el que se aprueba el Reglamento que regula las normas para la accesibilidad en las infraestructuras, el urbanismo, la edificación y el transporte en Andalucía; la Ley 1/1999, de 31 de Marzo, de Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía; la Ley 51/2003, de Igualdad de Oportunidades, No Discriminación y Accesibilidad Universal de las personas con discapacidad; y el Real Decreto 505/2007, de 20 de Abril, sobre condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones.

*(Ver sección Segunda, Capítulo III.2.2)*

# Bunkering:

## Los riesgos inasumibles de un negocio muy rentable



El Campo de Gibraltar es una de las zonas de Andalucía con una mayor exposición a riesgos ambientales, como consecuencia de la confluencia de diversos factores que inciden sobre el mismo territorio, entre los que destacan la presencia de un nutrido grupo de industrias con un potencial altamente contaminante y la realización en las aguas de la Bahía de Algeciras de actividades económicas con un elevado riesgo ambiental

**En** Informes precedentes esta Institución ha venido alertando de la excesiva confluencia de factores de riesgo ambiental en esta zona, haciendo hincapié en la necesidad de poner coto a determinadas actividades económicas, como es el caso del denominado Bunkering (trasvase de hidrocarburos de un barco a otro en el mar), que, a nuestro juicio, supone un riesgo inaceptable para una zona tan sensible ecológicamente como es la Bahía de Algeciras.

En este sentido, en 2008 esta Institución realizó un llamamiento conjunto con la Red de Fiscales Medioambientales de Andalucía, llamando a toda la sociedad y muy particularmente a las autoridades competentes a una reflexión sobre la urgente necesidad de promover medidas que eliminen o limiten los graves

riesgos que actualmente se ciernen sobre la Bahía de Algeciras como consecuencia de la realización de actividades peligrosas en sus aguas.

Como continuación de estas actuaciones, y en el marco de los contactos habituales de esta Institución con las Asociaciones y grupos ecologistas de Andalucía, en noviembre de 2009 se celebró en Algeciras una reunión con representantes de los principales grupos ecologistas del Campo de Gibraltar, en el curso de la cual se analizaron y debatieron todas las cuestiones relacionadas con los riesgos ambientales de la zona.

A este respecto, los Grupos presentes en la reunión nos hicieron partícipes de su inquietud por el contenido de los instrumentos que deben planificar los futuros desarrollos económicos y urbanísticos en la zona y que, según los avances que han podido conocer, prevén un incremento en la dotación de suelo industrial y la realización de grandes obras de infraestructura en algunos de sus espacios más sensibles ecológicamente, lo que a juicio de estos grupos podría agravar los riesgos ambientales de la zona.

Por lo que se refiere a la peligrosa actividad de Bunkering que se desarrolla en los puertos y aguas del estrecho de Gibraltar, pudimos conocer que la misma no solo continúa sino que se va incrementando en consonancia con el crecimiento que experimenta el tráfico marítimo en la zona —se calcula que por el estrecho de Gibraltar, y concretamente por la bahía de Algeciras, transitan casi 100.000 buques al año—, viéndose limitada únicamente por la incapacidad de las instalaciones de abastecimiento de combustible para atender a un mayor número de buques. Actualmente, según nos indicaron quienes representaban a estos grupos, numerosas gasolineras flotantes, algunas de las cuales almacenan hasta 100.000 toneladas de combustible, fondean todos los días en las aguas que lindan con el peñón de Gibraltar.

Los avituallamientos de buques en la Bahía de Algeciras, tanto a través del sistema de Bunkering como mediante el re-



postaje en los puntos de abastecimiento ubicados en las zonas portuarias de Gibraltar y Algeciras, se realizan fundamentalmente en aguas de la Bahía de Algeciras.

Dada la limitada capacidad de las zonas de abastecimiento portuario de combustible para atender a los buques que lo demandan, es frecuente que los mismos deambulen a muy escasa velocidad mientras esperan su turno por las zonas próximas a la Bahía de Algeciras. El problema es que, en su deambular, estos buques navegan por el Mar de Alborán, principalmente frente a algunas de las playas más emblemáticas de la que sin duda es una de las joyas del turismo español y andaluz: la costa del sol.

**Si tenemos en cuenta que entre estos barcos deambulan a la espera de repostar se pueden encontrar superpetroleros, más grandes que el Prestige y cargados con muchas más toneladas de combustible, y buques que transportan todo tipo de sustancias o productos peligrosos, podremos imaginar cuales serían las consecuencias de un accidente que afectara a alguno de estos buques durante su peregrinaje.**

Pero aún más preocupante resulta saber que las gasolineras flotantes que se dedican a la actividad del Bunkering, cuando no pueden desarrollar su labor por razones climáticas, se ven obligadas por motivos de seguridad a no permanecer ancladas, siendo práctica habitual en tales casos que, al igual que los demás buques, salgan a navegar a escasa velocidad precisamente por la misma zona del Mar de Alborán que antes mencionábamos, con el agravante de que estos barcos van cargados cada uno de ellos con hasta 100.000 toneladas de fuel.

Para hacernos una idea de los riesgos que ello conlleva, podemos observar las imágenes que muestran el recorrido efectuado el día 26 de diciembre de 2009 por tres de las gasolineras flotantes que trabajan en Gibraltar, coincidiendo con un temporal en la zona.

A la vista de estas imágenes se nos antoja aún más urgente la adopción por las autoridades competentes de las medidas que resulten oportunas para conseguir que lo que hoy es sólo una amenaza, no se convierta en un futuro no muy lejano en la triste crónica de un desastre anunciado.

*(ver Sección Segunda, Capítulo V. 2.1.7)*

# Una mala práctica

Las denuncias de los controladores de la ORA (Ordenanza Reguladora de Aparcamientos) no gozan de la presunción de legalidad como las realizadas por los agentes de la autoridad.

**En** los boletines de denuncia que se tramitan en el Ayuntamiento de Sevilla se incluye una información que puede inducir a confusión a las personas denunciadas sobre sus posibilidades de defensa y oposición a las multas que se tramitan por denuncias de los vigilantes de la ORA. Este texto, que se incluye en los boletines de denuncia, es el siguiente:

*“Se le informa que los controladores encargados de vigilar el cumplimiento de la Ordenanza Reguladora de Aparcamientos (O.R.A.) no tienen la consideración de Agentes de la Autoridad ; sin embargo , sí son considerados colaboradores de la administración cualificados que realizan su función con profesionalidad y cooperan con él en cuanto que forman parte de la plantilla de personal de un concesionario de Aparcamientos Urbanos, el cual actúa como delegado del Ayuntamiento para la racionalización de las plazas de aparcamiento, velando, en definitiva, por la gestión de los intereses públicos.”*

A juicio de esta Institución, dicho texto municipal, y ello viene avalado en sentencias judiciales a las que esta Institución ha tenido acceso, podría dar lugar a una vulneración del principio de contradicción que toda prueba de cargo exige, afirmándose que la Administración no puede por sí y ante sí practicar una prueba que pretenda ser de cargo, sin dar la más mínima oportunidad al interesado de intervenir en la práctica de la misma, acordando

rutinariamente la solicitud de ratificación por parte de uno o dos controladores. Para no destruir la presunción de inocencia que asiste al presunto infractor, resulta preciso que, en aplicación del principio de contradicción, éste tenga la oportunidad de participar activamente en la declaración del controlador o controladores, pudiendo interrogarle en curso del procedimiento.

Por ello, se formuló al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Sevilla **Recomendación** de que, con objeto de garantizar la observancia de los principios constitucionales de seguridad jurídica y legalidad en la tramitación de los expedientes sancionadores de tráfico iniciados por el Ayuntamiento tras denuncias de controladores de la O.R.A., se adopten las siguientes medidas:

1. Con carácter habitual, cuando los controladores detecten la posible comisión de una infracción, se requiera la ratificación en su denuncia de un agente de la autoridad a fin de que, de esa forma, disfrute de la presunción «iuris tantum» de veracidad.

2. En el supuesto de no resultar posible actuar en el sentido anteriormente indicado, las denuncias deberán ser ratificadas al menos por dos controladores, incluyendo un texto informativo diferente del que actualmente se inserta en los procedimientos sancionadores de ese Ayuntamiento, habida cuenta de que actualmente supone la desestimación de las alegaciones de la ciudadanía amparándose en unas afirmaciones referentes al valor probatorio de dichas ratificaciones, lo que induce al posible error de suponer que las denuncias de dichos controladores tienen un similar valor probatorio al de los agentes, cuando ello no así. Por ello, si lo que se pretende es defender el valor probatorio de las denuncias que, en su calidad de testigos, ratifican los controladores, se deberá aclarar que se trata de una prueba testifical, distinta de las formuladas por agentes de la autoridad y, como tal, susceptible de ser rebatidas mediante la aportación de otras pruebas, sean, o no, de naturaleza testifical.

*(Ver Sección Segunda, Capítulo II. 2.3.2)*

## Los planes de los municipios costeros ante el riesgo de contaminación del litoral:

# una apremiante necesidad.

Tras la aprobación por Consejo de Gobierno en Acuerdo adoptado el 10 de Julio de 2008, entró en vigor el Plan de Emergencia ante el Riesgo de Contaminación del Litoral de Andalucía, cuyo objetivo fundamental era el establecimiento de la estructura organizativa y de los procedimientos de actuación para una adecuada respuesta a situaciones de emergencia en las que se origine contaminación del litoral en Andalucía, para asegurar una mayor eficacia y coordinación en la intervención de los medios y recursos disponibles.

Entre los instrumentos y medios para articular aquella coordinación, se incluyeron los Planes de Actuación Local de los Municipios costeros, que deberían ser aprobados por los Plenos de las respectivas Entidades Locales y homologados por la Comisión de Protección Civil de Andalucía.

Tratándose de instrumentos de enorme importancia para articular la coordinación de las Administraciones Públicas con competencia en materia de información, prevención alerta y actuación ante los riesgos y emergencias como las que pueden afectar al litoral y su contaminación por diversas causas y, ante el comienzo de la temporada de verano, considerábamos conveniente la iniciación de investigación de oficio respecto a la Direc-

ción General de Política Interior, para comprobar cuál estuviere siendo el grado de elaboración, aprobación y homologación de tan importantes instrumentos de prevención del riesgo por contaminación del litoral en los Municipios costeros de Andalucía.

Por lo que respecta a las actuaciones de coordinación impulsadas desde la Administración de la Junta de Andalucía se viene trabajando en el doble sentido de avanzar en la implantación del Plan de Emergencia ante el Riesgo de Contaminación del Litoral en Andalucía y, como parte de la misma, realizar actuaciones con incidencia en el ámbito local.

En este sentido, se mantienen líneas de colaboración con la Consejería de Medio Ambiente en la elaboración de los planes de autoprotección de los espacios naturales protegidos en Huelva y Cádiz, ya que en ellos se establece un modelo de trabajo para afrontar los incidentes que afecten a espacios naturales a un nivel de detalle suficiente y que permitan tomar las mejores decisiones en función de los valores naturales de las áreas protegidas. Se pretende además que esta colaboración se extienda al resto de espacios protegidos de Andalucía. Como parte del mismo, se han definido protocolos de actuación con centros de recuperación de especies amenazadas y se está realizando una especialización de operativos en materia de recuperación de hábitats de la red natural afectada por vertidos de hidrocarburos.

La información derivada de estos estudios y trabajos, significa un importante soporte para el desarrollo de las medidas que se deberán incorporar en la planificación de ámbito local.



“ El objetivo es claro: saber cómo responder ante una emergencia contaminante en el litoral. ”

El objetivo es claro: saber cómo responder ante una emergencia contaminante en el litoral.

Finalmente ha de destacarse que el objeto fundamental del Plan de Emergencia ante el Riesgo de Contaminación del Litoral en Andalucía es el establecimiento de la estructura organizativa y de los procedimientos de actuación para una adecuada respuesta ante situaciones de emergencia en las que se origine contaminación del litoral en la Comunidad Autónoma de Andalucía, asegurando una mayor eficacia y coordinación en la intervención de los medios y recursos disponibles, para lo cual resulta conveniente disponer de instrumentos de planificación en el ámbito local, autonómico y referido al conjunto del Estado.

Manteniendo la importancia de la planificación de ámbito local, hay que tener presente que tanto por la complejidad de las operaciones a realizar como por la eventual extensión de las áreas afectadas es fundamental la actuación coordinada de distintos efectivos y Administraciones.

Por ello, en aras a esa colaboración, -nos informaba la Consejería- viene desarrollando actuaciones en orden a impulsar y mantener los análisis y estudios de riesgos, y la capacidad de respuesta de sus servicios operativos (con especial referencia al Grupo de Emergencia de Andalucía –GREA), actuaciones cuyos resultados pone a disposición de las entidades locales.

Visto el anterior informe enviado por la Dirección General de Política Interior, tras un detenido estudio de la información remitida, se deducía que en materia de Planificación especial de emergencias por contaminación en el litoral de los Municipios costeros, se estaban adoptando como medidas para desarrollo de las previsiones del Plan de Emergencia ante el Riesgo de Contaminación del Litoral en Andalucía, dimos por finalizadas las actuaciones, insistiendo y dejando interesado de la Consejería que se continuara con la labor de coordinación y cooperación con las Entidades Locales concernidas y, en desarrollo de la Planificación de Emergencias y Protección Civil.

*(ver Sección Segunda, Capítulo XI. 2.5)*

# La Administración pública frente al reto del cambio climático.

## De la auditoría energética al sistema de gestión ambiental.

El Plan Andaluz de Acción por el Clima 2002-2012 (PAAC) fue aprobado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía el pasado 5 de Junio de 2007. Dicho Plan se enmarca dentro de la Estrategia Andaluza ante el Cambio Climático, aprobada por el Consejo de Gobierno el 3 de Septiembre de 2002, que preveía la adopción de medidas en la Comunidad Autónoma de Andalucía para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, con el objetivo de contribuir así a la lucha contra el cambio climático y posibilitar la sostenibilidad de nuestro sistema económico y productivo.

Esta Estrategia está previsto desarrollarla mediante tres programas de trabajo, complementarios entre sí y referidos a Mitigación, Adaptación y Comunicación y Participación. Dentro del denominado Programa de Mitigación es donde debemos situar al PAAC, cuyo objetivo principal es reducir de forma más acelerada las emisiones netas de gases de efecto invernadero, al tiempo que se amplía nuestra capacidad de sumidero de estos gases.

El PAAC identifica las actuaciones que deben ponerse en marcha en el horizonte temporal citado, concretando objetivos, medidas y plazos. A este respecto, se incluyen 140 Medidas de

Mitigación, encuadradas en 12 Áreas de Actuación y organizadas en 48 Objetivos. Dentro de las Medidas acordadas se incluyen varias cuyo objetivo es conseguir que las Administraciones Públicas contribuyan con su ejemplo a la pretendida reducción de gases de efecto invernadero (GEI) y se conviertan en referente para el sector privado en materia de eficiencia energética, gestión óptima de materiales y residuos y aprovechamiento de energías renovables.

Entre estas medidas podemos citar a título de ejemplo, dentro de Área de transportes, la que propugna la ecologización progresiva del parque móvil mediante la adquisición de vehículos menos contaminantes o, dentro del Área de Ahorro y Eficiencia Energética, la que exige la realización de auditorías energéticas en los centros públicos y la aplicación de medidas de ahorro y eficiencia en iluminación, aislamiento y refrigeración-climatización.

Actualmente son bastantes los organismos y entidades públicas, especialmente las dependientes de la Administración autonómica, que han realizado las pertinentes auditorías energéticas en sus centros de trabajo e instalaciones dependientes, encontrándose actualmente inmersas en procesos de implementación de las medidas derivadas de dichas auditorías energéticas, lo que se traducirá, previsiblemente en un descenso en los consumos energéticos, con el consiguiente ahorro económico y disminución en la emisión de gases de efecto invernadero.

No obstante, y pese a ser muy positivos estos avances en el cumplimiento de los objetivos de la PAAC y, por ende, en

la lucha contra el cambio climático, la constatación científica del deterioro progresivo que viene produciéndose en la salud ambiental del planeta nos lleva a plantearnos la necesidad de abordar nuevos retos y de dar nuevos pasos que hagan posible la consecución del objetivo de la sostenibilidad.

A tal fin, y partiendo del carácter ejemplarizante que la PAAC atribuye a la actuación de los poderes públicos, consideramos necesario que por parte de las Administraciones públicas se proceda a la elaboración y puesta en marcha de sistemas de gestión ambiental, que supongan la inclusión de criterios de sostenibilidad en todos los procesos de gestión y actuación que dependan de las mismas.

En este sentido, la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz no puede en ningún caso quedar al margen de este proceso, debiendo, por el contrario, constituirse en modelo y ejemplo para las Administraciones Públicas y los ciudadanos, a fin de contribuir a incentivar el indispensable esfuerzo colectivo en

aras de la consecución de una sociedad ambientalmente sostenible y socialmente comprometida.

A tal efecto, la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz ha estimado necesario dotarse de un Sistema de Gestión Ambiental que contribuya a minimizar los impactos ambientales de la actuación institucional y a mitigar la incidencia sobre el medio ambiente de sus procesos de gestión.

De este modo, a través de este Sistema de Gestión Ambiental aprobado por los órganos de gobierno de la Institución, se pretenden conseguir varios objetivos: por un lado, posibilitar el cumplimiento de los objetivos contenidos en el Plan Andaluz de Acción por el Clima; por otro, cumplir, como organismo público, con las obligaciones que le corresponde asumir en materia de eficiencia energética, gestión óptima de materiales y residuos y aprovechamiento de energías renovables; y, por último, posicionarse como referente de efectividad de los compromisos con las políticas de desarrollo sostenible y responsabilidad ambiental en el ámbito de lo público.





## La evolución del problema de la contaminación acústica en Andalucía

La contaminación acústica tiene el dudoso honor de ser el problema ambiental que más intervenciones ha requerido del Defensor del Pueblo Andaluz a lo largo del último ejercicio, perpetuando así una tendencia que viene ya manifestándose desde hace bastantes años.

**No** obstante, esta persistencia en la recepción de denuncias relacionadas con la contaminación acústica no debe llevarnos al error de considerar que estamos ante un problema enquistado que no ha experimentado cambios desde que se recibieran las primeras quejas al respecto, hace ya más de dos décadas. Al contrario, nos encontramos ante un problema que ha ido evolucionando y, nos complace poder decirlo, que evoluciona positivamente año a año.

Y ello es así, por muy diversas razones, entre las que ocupa un lugar destacado la progresiva toma de conciencia por parte de la población andaluza acerca de los derechos que le asisten en materia de inviolabilidad del domicilio, intimidad personal y familiar y disfrute de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona. Una mayor concienciación que ha llevado a la ciudadanía a posicionarse activamente frente a aquellas actuaciones de contaminación acústica que entienda vulneradoras de tales derechos, presentando las oportunas quejas y denuncias. Lo que a su vez ha posibilitado que se incremente la actua-

ción tuitiva de las Administraciones competentes en defensa de los derechos vulnerados.

Pero junto a esta mayor concienciación de la sociedad andaluza en relación a esta lacra, también ha influido en la evolución positiva de este problema el que en nuestra Comunidad se hayan llevado a cabo actuaciones tendentes a paliar problemas estructurales referidos a la generación de excesivos niveles de ruido, que han propiciado que las fuentes generadoras de éstos hayan cambiado a medida que se ha ido actuando sobre las que causaban una mayor incidencia.

En este sentido, hace cuatro o cinco años muchas de las quejas tramitadas por esta Institución venían referidas a las gravísimas incidencias que para la población se derivaban de los ruidos generados por las concentraciones de jóvenes durante los fines de semana. Concentraciones éstas que además tenían lugar en cualquier parte de nuestros municipios, independientemente de la zona afectada o de las infraestructuras de las que se dispusieran.

Hoy en día, debemos decir que este tipo de quejas no son recibidas con la misma frecuencia que antaño, y ello es así gracias, en gran medida, a la toma de conciencia que el legislador autonómico hizo en el año 2006 a través de la Ley sobre potestades administrativas en materia de determinadas actividades de ocio en los espacios abiertos de los municipios de Andalucía.

Sin embargo, el problema del ruido no ha sido ni mucho menos erradicado. Por el contrario, éste ha sido capaz de adap-

tarse a la nueva ordenación jurídica de forma que los focos de incidencia han pasado de ser las calles y plazas de nuestros municipios a constituirlos los bares, pubs y discotecas que se distribuyen por éstos.

Ante esta nueva realidad, debemos valorar con optimismo la regulación pormenorizada existente de la materia, representada por normas como el Decreto 326/2003, de 25 de Noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica, la Ley 37/2003, de 17 de Noviembre, del Ruido o el Real Decreto 1367/2007, de 19 de Octubre, por el que se desarrolla la Ley del Ruido, en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas, por cuanto que a nuestro entender las mismas resultan más que suficientes para que los poderes públicos actúen frente a las incidencias denunciadas por la ciudadanía.

No obstante, no podemos ignorar la lectura contraria que cabe hacer de esta realidad, dado que si la regulación normativa resulta suficiente, pero el ruido y la lesión de los derechos de la ciudadanía persisten, ello no puede deberse más que a la falta de voluntad por parte de algunos poderes públicos de hacer cumplir el ordenamiento jurídico.

En este sentido, consideramos que para que definitivamente la contaminación acústica deje de ser el principal problema ambiental para la sociedad andaluza resulta indispensable que por parte de los poderes públicos se adopte una posición más activa y comprometida en la aplicación de las normas ya existentes sobre esta materia, que consiga que la actuación tuitiva de la Administración pública en relación a este grave problema ambiental se sitúe, cuando menos, al mismo nivel que ya ha alcanzado la concienciación ciudadana respecto de la necesidad de poner fin al mismo.

*(Ver Sección Segunda, Capítulo V. 2.1.3)*



“ Sin embargo, el problema del ruido no ha sido erradicado. Por el contrario, éste ha sido capaz de adaptarse a la nueva ordenación jurídica de forma que los focos de incidencia han pasado de ser las calles y plazas de nuestros municipios a centrarse en los bares, pubs y discotecas. ”

## Las exigencias de solvencia de las entidades financieras obstaculizan la ejecución de los Planes de Vivienda y Suelo.



Esta Institución, tanto a través de las quejas de la ciudadanía, como de los medios de comunicación, tuvo conocimiento de una situación que nos preocupa: es la situación en la que se encuentran aquellas familias que, a la vista del Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012, reúnen los requisitos para ser beneficiarias de estas ayudas y, además, poseen medios económicos para asumir los costes de hipotecas en los términos del artículo 13.2 del Plan concertado 2008-2012 y, pese a ello, no se les facilita el crédito necesario por parte de las entidades financieras firmantes del Pacto Andaluz por la Vivienda y de los convenios para la financiación de estas viviendas suscritos por el Estado, la Comunidad Autónoma y las mencionadas entidades.

ógicamente, la concesión de los préstamos tiene naturaleza jurídico-privada y corresponde, en principio, a las partes contratantes evaluar, según sus criterios, si deben formalizar o no aquellos.

Ahora bien, en cualquier caso, pensamos que los planes de ayudas a las entidades financieras debieran conllevar la asunción de compromisos reales y efectivos de ejecutar los convenios que se firmen con los poderes públicos para hacer posibles el cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas de vivienda.



Ante esta realidad, creemos que los poderes públicos, Estatal y Autonómico, deben exigir que se aclaren y se “objetiven”, lo máximo posible, los criterios y parámetros que van a ser utilizados para conceder o denegar los créditos hipotecarios de los beneficiarios de viviendas protegidas, a fin de que se cree una expectativa razonable de seguridad en que las familias que puedan realizar un determinado esfuerzo financiero para afrontar una hipoteca, van a obtener una respuesta contractual favorable por parte de las entidades bancarias, que han suscrito los acuerdos y pactos de vivienda.

Todos los Planes Públicos de acceso a la vivienda decaen cuando falla la financiación. Hoy más que nunca la Administración debe tutelar estos procesos de ayuda.

Es más, creemos que, si se fijan estos criterios relativamente objetivos, se podría incluso estudiar crear una figura de mediación y/o arbitraje, con participación paritaria de las entidades financieras y la Administración, para resolver los posibles conflictos que se generen en la concesión de los créditos a ciudadanos que, en principio, pueden creer que su denegación, en términos de riesgo y solvencia, no está claramente justificada.

Por último, hemos sugerido, a través de la **queja 08/4813**, que abrimos de oficio, que si, a pesar de éstas u otras medidas que se adopten, se *“considera que las medidas de financiación de los Planes de Vivienda y Suelo no surten los efectos deseados, se afronte a medio plazo la modificación de las características, criterios y alcance de las ayudas previstas a fin de que el impacto que pueda tener la crisis económica en un escenario muy diferente a aquel en el que se diseñaron en el Plan Estatal de Vivienda y Suelo, el Pacto Andaluz por la Vivienda y el Plan Andaluz*

*de Vivienda y Suelo, se amortigüe modificándose tales previsiones para que los mencionados planes puedan ser unos instrumentos eficaces, en tiempos de crisis, para la puesta en valor del derecho constitucional de la ciudadanía a acceder, ya sea en régimen de compraventa o de alquiler, a una vivienda digna y adecuada”.*

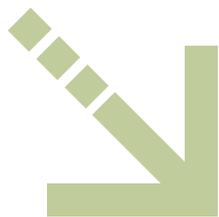
*(Ver Sección Segunda, Capítulo II. 2.2.5)*



SÍ, damos  
HIPOTECAS.

Más de 50.000 en 2009.

“ Todos los Planes Públicos de acceso a la vivienda decaen cuando falla la financiación. Hoy más que nunca la Administración debe tutelar estos procesos de ayuda. ”



## Atajar los abusos constructivos: los pueblos solos no pueden.

Los pequeños municipios necesitan el apoyo de las Diputaciones Provinciales y de la Administración Autonómica para ejercer suficientemente la tutela de la legalidad urbanística.

**LOS** escandalosos supuestos de corrupción urbanística en pequeños municipios, que vemos con frecuencia en los medios de comunicación, y que son objeto de intervención judicial en el ámbito penal, no pueden hacernos olvidar que, junto a supuestos de clara connivencia, o de injustificable pasividad, a la hora de ejercer la tutela del orden urbanístico, existe también, en otros muchos casos, una evidente insuficiencia de medidas para hacer respetar la legalidad urbanística, sobre todo en aquellos términos municipales en los que, por distintos motivos, se han seguido con frecuencia conductas contrarias al ordenamiento jurídico que no han tenido la respuesta adecuada desde los poderes públicos.

Con independencia de que, cuando se trata de hechos que puedan ser objeto de respuesta penal, las autoridades locales no necesitan de unos medios especiales para cumplir con su obligación, art. 262 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, de poner los hechos en conocimiento de la autoridades judiciales, es lo cierto que, ante el inicio de actuaciones reveladoras de ilícitos urbanísticos, si los municipios, además de voluntad de defender la legalidad, disponen de los medios necesarios para impedir que se llegue al “hecho consumado”, impidiendo, o pa-

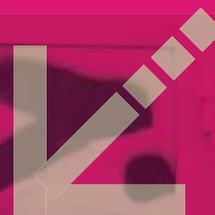
ralizando, la construcción, o la ejecución, de obras ilegales, para evitar su consolidación, estaremos en condiciones de proteger el suelo andaluz de actuaciones adoptadas al margen de la decisión pública.

Por ello, creemos necesario que las Diputaciones Provinciales y, en su caso, la Dirección General de Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda –en aquellos supuestos de municipios pequeños que presenten una situación carencial y precaria en cuanto a la disponibilidad de medios personales y materiales- estudien la posibilidad de establecer una línea de colaboración en orden a la tramitación y ejecución de los expedientes de restablecimiento de la legalidad urbanística para situaciones de indisciplina urbanística que, por su singular complejidad o dimensión, desborden la capacidad de gestión de sus Ayuntamientos.

*(Ver Sección Segunda, Capítulo II. 2.1.3)*



# Ocio y menores



Los medios de comunicación social se hicieron eco de los sucesos acaecidos en un establecimiento de ocio de la ciudad de Granada en el que se había organizado una actividad lúdica que fue publicitada como “subasta de solteras. La mejor forma de encontrar pareja”. Los reclamos publicitarios apuntaban que el evento estaba enfocado para personas mayores de 12 años, añadiendo que en su celebración no se admitiría la consumición de bebidas alcohólicas.

**Uno** de los diarios ofrecía más detalles de lo acontecido: “... La fórmula de la reunión era bastante sencilla. Tras pagar la entrada de ocho euros, los chicos recibían billetes del Monopoly. Posteriormente, las chicas subían al escenario y bailaban para que el público masculino eligiera. Después la pareja era invitada a “conocerse” mejor en la zona vip. ...”

La celebración de esta actividad, en los términos y con las características señaladas, podría atentar a diversos valores constitucionales, además, de no resultar –por razones obvias- nada edificante para las personas menores de edad. Estas fueron las razones que motivaron que la Institución iniciara una investigación de oficio ante el Ayuntamiento de Granada, en concordancia con el ejercicio de sus competencias de policía administrativa.

Nuestro objetivo con la apertura de la investigación se centraban en abordar los pormenores de este caso y conocer

si el establecimiento disponía de los permisos administrativos pertinentes para la celebración de tal actividad extraordinaria y, además, si se recibieron denuncias o reclamaciones al respecto así como las respuestas dadas a las mismas.

La investigación nos llevó a concluir que el Ayuntamiento no había autorizado la realización de tal actividad extraordinaria y, menos aún, que tuviese como reclamo la “subasta de solteras”, si bien se había podido constatar que la persona titular del establecimiento donde se celebró el evento dispone de licencia de apertura para la actividad de sala de fiestas.

Así las cosas, y en ejercicio de sus competencias, la Corporación Municipal, con independencia de las gestiones desarrolladas con la Fiscalía de Menores, nos comunicó que estaba estudiando la posibilidad de incoar un expediente sancionador al establecimiento por vulneración de la normativa sobre espectáculos públicos.

Desde esta perspectiva, debemos valorar positivamente las iniciativas emprendidas en el presente caso por la Corporación Local, orientadas a evitar la reiteración de hechos de tenor similar mediante la función preventiva inherente al ejercicio de la potestad sancionadora. Se trata de unos hechos a todas luces desafortunados, que han merecido el reproche no sólo de las Administraciones implicadas sino incluso de la sociedad, fundamentalmente de asociaciones o colectivos feministas y de protección de menores, que tachan el evento de atentatorio a diversos valores constitucionales.

¿Aceptamos una subasta de chicas entre muchachos como juego? Entre la indiferencia y el escándalo debemos responder con argumentos sensatos a las pautas de diversión de nuestra juventud.

“¿Aceptamos una subasta de chicas entre muchachos como juego? Entre la indiferencia y el escándalo debemos responder con argumentos sensatos a las pautas de diversión de nuestra juventud.”

En tal sentido, y respecto de la intención que se anunciaba relativa a la posible exigencia de responsabilidades por el incumplimiento de la normativa reguladora de actividades recreativas y espectáculos públicos, nos obligó a recordar al Ayuntamiento el carácter perentorio de los plazos de prescripción de las correspondientes infracciones, cuyo cómputo ha de arrancar desde la fecha en que ocurrieron los hechos.

La experiencia de nuestra Institución nos ha permitido corroborar como en muchas ocasiones los plazos de tramitación de los expedientes sancionadores se dilatan en exceso, a veces incluso por causas no imputables a la Administración instructora. En otras ocasiones, hechos calificados en origen como muy graves cuando culmina la instrucción del expediente son rebajados a graves e incluso leves, siendo así que en esos momentos operan los plazos de prescripción que son proporcionalmente más breves en función de la entidad de la calificación de la infracción.

Y ello fue lo que motivó que dirigiéramos una Sugerencia al Ayuntamiento de Granada, que fue aceptada, para que agilizara los trámites del procedimiento sancionador contra las personas responsables de las infracciones del articulado de la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía, de forma que el mencionado procedimiento culmine, cualquiera que sea su resultado, antes de la fecha de prescripción de las infracciones leves.

*(Ver Sección Tercera)*





# Actuar sobre menores: protección para unos y garantías para sus familias

La mejor eficacia de estas políticas vendrá de un justo equilibrio entre las atribuciones del servicio de protección de menores y los impactos relacionales en las familias afectadas.

**Las** personas menores que se encuentran en lo que la normativa nacional y autonómica ha definido como situación de riesgo, suelen provenir, en la mayoría de los supuestos, de un medio sociocultural y económico desfavorecido. Se trata de unidades familiares con escasos recursos económicos, que se enfrentan a serias dificultades para acceder a una vivienda digna en la que poder convivir la unidad familiar, o padres y madres desempleados. Pero del mismo modo podemos encontrar progenitores drogo-dependientes o con limitaciones psíquicas, que no reciben de las Administraciones públicas las ayudas y recursos necesarios superar estas situaciones.

Lamentablemente, cada vez es más frecuente la existencia del binomio desamparo-pobreza, y si no siempre aparece como una relación causal sí como una conjunción cada vez más inevitable.

Por tanto, las personas en situación de riesgo social son las que precisan de una especial atención de la Administración y deben ser las principales destinatarias de las actuaciones preventivas pues, a la postre y a tenor de los datos estadísticos, son quienes mayores posibilidades tienen de que sus hijos e hijas sean objeto de declaración de desamparo por el Sistema de protección de menores.

No se puede negar que el Sistema de Protección de menores andaluz ha dado un importante avance, superando carencias importantes que fueron detectadas en su momento. Sin embargo, a pesar de innegables esfuerzos y logros conseguidos, no es arriesgado afirmar que aquel todavía no funciona con los estándares de calidad que una materia tan sensible exige.

Prueba de ello lo constituye las quejas que recibimos de padres y madres mostrando sus discrepancias con las actuaciones de la Administración que culminan en una medida de protección respecto de sus hijos e hijas.

Pues bien, la experiencia de la Institución nos ha permitido corroborar que en la tramitación de los expedientes administrativos de declaración de desamparo previo a la adopción de la medida de protección del menor, existe un desequilibrio importante entre la Administración y las familias cuyos hijos e hijas han sido objeto de dicha declaración.

Ciertamente estas familias se encuentran en una verdadera situación de indefensión ya que no son informadas adecuadamente acerca de sus derechos y cómo defenderlos o las razones que han justificado la retirada de sus hijos, y por supuesto

“Lamentablemente, cada vez es más frecuente la existencia del binomio desamparo-pobreza, y si no siempre aparece como una relación causal sí como una conjunción cada vez más inevitable.”



sin contar con asesoramiento legal alguno hasta que, en el mejor de los casos, llegan a la fase judicial.

Y es que los padres afectados por medidas de desamparo o disconformes con cualquier decisión de la Administración han de hacer frente a estas situaciones desconociendo la legislación y careciendo de instrumentos sobre los procedimientos que les afectan. Una parte, la Administración, exhibe pruebas, emitidas por sus propios técnicos, que avalan sus resoluciones, y la otra, la familia del menor, no tiene modo de aportar argumentos con que contrariarlas. A lo que hay que añadir que, por regla general, se trata de personas con escasas posibilidades económicas, usuarios en su mayoría de los servicios sociales municipales.

Nos encontramos, igualmente, ante procedimientos con una importante complejidad técnica que pueden afectar a los órdenes jurisdiccionales civil, penal y administrativo. Además, son procedimientos en los que el paso del tiempo juega un indudable papel, en especial para las personas menores ya que su transcurso puede hacer materialmente injustas determinadas decisiones irreprochables desde el punto de vista de la técnica jurídica.

Un punto de inflexión en esta materia se produjo tras la entrada en vigor de la Ley 54/2007, de Adopción internacional, al introducir algunas modificaciones en el Código Civil y en la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de protección de menores. Todas ellas tienen como objetivo común limitar los plazos en los que las familias biológicas de menores desamparados puedan oponerse a las decisiones que la Administración adopten sobre sus hijos. O dicho de otro modo, se establece una limitación del tiempo, en concreto, dos años, en el que esas familias pueden recuperar a sus hijos cuando les han sido retirados.

Es cierto que en determinados casos, generalmente con una amplia repercusión mediática, el Sistema de protección a la infancia en su doble fase administrativa y judicial no ha funcio-



nado correctamente, sobre todo por la lentitud en la tramitación de este tipo de asuntos en los Juzgados. Ello ha dado lugar a situaciones muy dolorosas para algunos niños y niñas que han sido separados de sus familias acogedoras cuando ya habían alcanzado una integración aceptable. También se han dado casos en los que las familias biológicas no han podido lograr el retorno de sus hijos pese a tener una sentencia que así lo acordaba.

Sin embargo, esta reforma legal puede generar un retroceso en relación al sistema actual de protección de menores, inspirado en principios de proporcionalidad y de preferencia de la familia biológica como lugar de desarrollo del menor. Y es que parece resolver el problema trasladando a las familias biológicas



de las personas menores desamparados, la culpabilidad de unos retrasos que tienen su causa esencial en el defectuoso funcionamiento de los propios órganos administrativos y judiciales. Ello agravado por el hecho de, en la mayoría de los casos, las personas afectadas son familias con clarísimos déficit sociales.

¿Cómo superar estas carencias?. Evidentemente no es fácil responder a esta cuestión, pero estamos convencidos que sería necesario llevar a efecto una serie de actuaciones que comenzarían por dotar a los servicios sociales comunitarios de personal y medios suficientes para desempeñar sus cometidos con eficacia y calidad. También es imprescindible intervenir en el seno de las propias familias con carencias, respetando el principio de pro-

porcionalidad de las medidas de protección. A lo que habría que añadir la adopción de medidas que permitan aligerar los procesos judiciales de control, con una decidida especialización de los jueces que conocen de estos asuntos. Y ello sin olvidar, por supuesto, mecanismos que permitan dotar de asistencia letrada efectiva a las familias biológicas desde los primeros momentos del inicio de los expedientes administrativos de protección.

En nuestra Institución estamos convencidos de que este debe ser el camino para evitar las disfunciones que en algunos casos se han producido en lugar de ejercer mayor presión sobre una de las partes más débiles del proceso.

*(Ver Sección Tercera)*

# La repercusión de la crisis económica en los Juzgados de lo Social

El pasado ejercicio pusimos de manifiesto que la repercusión de la crisis económica sobre la marcha de las empresas había provocado que se multiplicaran las cuestiones que se suscitan en el ámbito concursal, que es la materia de que conocen los Juzgados de lo Mercantil, cuya dotación habría que aumentar no sólo incrementando su número donde ya existen sino extendiéndolos a otras provincias, facilitando refuerzos mientras tanto a los ya existentes y a los Juzgados de Primera Instancia donde hubiera una entrada importante de este tipo de asuntos.

La detección desde esta Defensoría, siempre a la luz de las quejas recibidas en la misma, de este momento económico crítico, se extiende en este ejercicio a la observación de parecidas disfunciones en los Juzgados de lo Social que las descubiertas el pasado año en los de lo Mercantil. De ahí que debamos prestar atención preferente a esta clase de órgano judicial ante el que se dirimen los conflictos laborales, que, en consonancia con la crítica situación de las empresas, se han multiplicado.

Ejemplificativo de la delicada situación han sido los comentarios que se han ido recogiendo en los distintos informes que, a través de las correspondientes Fiscalías, se nos han remitido desde los distintos Juzgados de lo Social objeto de quejas de

ciudadanos afectados por retrasos sin cuento, tales como “*que tras haberse incrementado notablemente en el año dos mil ocho el número de procedimientos que tuvieron entrada en los Juzgados de lo Social, que fue de 1372 asuntos, con un incremento especialmente notable de los procedimientos de despido, éstos han vuelto a aumentar en el año en curso, habiendo tenido entrada, a título de ejemplo, sólo en el pasado mes de Abril hasta sesenta y ocho demandas de despido, calculándose que a finales de año se podría haber duplicado el módulo de entrada previsto por el Consejo General del Poder Judicial para un Juzgado de lo Social*”.

O este otro sobre que “*...el primitivo señalamiento se suspendió porque ese día se señalaron 24 juicios; de los que uno de ellos duró más de dos horas, produciéndose el inevitable retraso en las celebraciones*” o que “*... en estas fechas y a consecuencia de la sobrecarga de despidos existentes, se están señalando las demandas, con excepción de las de despido y urgentes por ley, para el año 2011*”.

Es precisamente lo que le ocurría a la promotora de una queja en la que se nos pedía ayuda para que instáramos el adelantamiento del señalamiento de la vista de un juicio sobre incapacidad permanente total, pensión de la que había sido privada por revisión por mejoría -de la que obviamente discrepaba- que había sido señalada nada menos que para el 31 de Enero de 2011, es decir, a la fecha de la providencia, para dentro de un año y cuatro meses, argumentando nuestra remitente que la pérdida de su condición de pensionista, que confiaba en recuperar tras el correspondiente fallo judicial, le obligaba a sufragar unos gastos de farmacia que no podía afrontar por el alto precio



de los medicamentos que le habían sido prescritos, de los que tendría que prescindir durante tan dilatada espera.

Parecida situación nos exponía el promotor de otra queja, un ciudadano que tenía reconocida inicialmente una pensión de la Seguridad Social por Invalidez Permanente Total, que después de haber sido objeto de un trasplante había quedado incapacitado para todo tipo de trabajo, solicitando, en consecuencia, una revisión de su invalidez por agravación al objeto de que le reconocieran una Invalidez Permanente Absoluta, al que se le había señalado como fecha para el correspondiente juicio la del 29 de Septiembre de 2010, para dentro de más de un año, lo que suponía una dilación que le ocasionaba un grave perjuicio dada la escasa cuantía de la pensión que actualmente percibía,

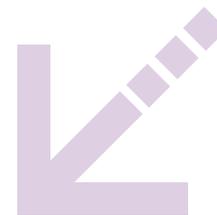
que mejoraría sensiblemente en caso de que su pretensión fuera estimada, difiriéndose en tan largo plazo dicha posibilidad.

Situaciones tan dramáticas como las que nos han planteado quienes se han visto obligados a solicitar la extinción de sus contratos por una prolongada falta de pago de salarios debidos, que han tenido que seguir trabajando sin percibir remuneración alguna mientras aguardaban la celebración del juicio, sin poderse acoger tampoco a la prestación por desempleo en tanto se resolviera judicialmente la extinción de su relación laboral.

Si en estos casos el más pequeño retraso se hace largo, cuando es largo se hace eterno.

*(Ver Sección Segunda, Capítulo VI. 2.2.2)*

# Un atentado a las mujeres y una vergüenza para la sociedad



## Analizamos la protección de las víctimas de tráfico humano con fines de explotación sexual.

En los últimos meses se ha producido un incremento en el número de noticias publicadas en Andalucía sobre el fenómeno de la prostitución: desarticulación de redes de explotación sexual, protestas vecinales por la presencia de la prostitución en sus calles, y propuestas normativas de ámbito local (las denominadas “normas de convivencia”) que penalizan el ejercicio e incluso el consumo de la prostitución en algunos municipios españoles (Barcelona, Granada, Sevilla...).

Estas situaciones han sido objeto de especial preocupación por parte de esta Institución, desde hace años, pues encierran problemas de un enorme calado social y que afectan de manera muy grave a los derechos y libertades más esenciales de todo ser humano. Ello nos llevó a que en el año 2002, presentáramos al Parlamento Autonómico un Informe Especial, sobre La Prostitución: realidad y políticas de intervención Pública en Andalucía.

Pocos casos reflejan de una manera tan clara este perfil de situaciones proscritas como es la prostitución y, no por ello, esta Defensoría puede permanecer alejada de esta lacerante realidad.

Hablamos de trata de mujeres y comercio de personas. Debemos aprender a traducir en su crudeza una realidad que nos rodea con demasiada indiferencia..

Las diferentes informaciones aparecidas últimamente en los medios de comunicación, casi nunca aportan datos referidos a las situaciones particulares de las mujeres prostituidas, lo que nos ha llevado siempre a iniciar expediente de oficio ante la Subdelegación del Gobierno en Andalucía, al objeto de asegurarnos que se les respetan sus derechos a colaborar en la identificación de los responsables de las redes en el marco de lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de Enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, y en el Artículo 117 del Real Decreto 2393/2004, de 30 de Diciembre, que desarrolla dicha norma.

Además de esta previsión normativa, nuestro país cuenta, desde finales de 2008, con un Plan Integral de Lucha contra la trata de seres humanos, coordinado por el Ministerio de Igualdad con la participación de las Administraciones Autonómicas y Locales. El Plan tendrá una duración de 3 años (2009 – 2012), período de tiempo que se estima necesario para poner en marcha de forma eficiente las medidas y suficiente para valorar la eficacia de las mismas.

Entre las medidas que contempla el Plan figuran cuatro cuyo seguimiento resulta relevante en el tratamiento de las quejas relativas a la prostitución que venimos tramitando en los últimos meses. Dichas medidas son las siguientes:

-Potenciar la formación del funcionariado y profesionales de Administraciones e Instituciones, públicas y privadas, relacionados con el fenómeno de la Trata de Seres Humanos, para lo cual se diseñarán acciones formativas y de sensibilización en género, inmigración y trata de seres humanos para profesionales que trabajen o vayan a trabajar en España, con víctimas de la trata con fines de explotación sexual, en colaboración con las Comunidades Autónomas y en el marco de la distribución de competencias vigente en cada materia.

-Garantizar la protección a las víctimas y a testigos en aplicación de la Ley Orgánica 19/1994, de 23 de Diciembre, de protección a testigos y peritos en causas criminales, para lo que se prevé la elaboración de un Protocolo de actuación y coordinación entre policía, fiscalía y órganos judiciales que, por lo que se refiere a este objetivo, debería contemplar, entre otros, información adecuada a las víctimas sobre sus derechos, servicios y recursos; protección de los datos identificativos de las víctimas en los atestados; mecanismos para proteger la intimidad de las víctimas en las vistas orales; medidas para facilitar los cambios efectivos de domicilio; Mecanismos para facilitar la protección de familiares en el país origen mediante comunicaciones rápidas entre organizaciones policiales y, por último, instrumentos de coordinación entre policía y fiscalía para articular la comunicación entre ambas instancias.

-Proporcionar asistencia jurídica especializada y en su propio idioma a las víctimas de TSH, mediante la prestación generalizada de un servicio de asistencia jurídica especializada y en su propio idioma, como herramienta de gran utilidad en la asistencia a las víctimas y para mejorar la instrucción de diligencias policiales.

-Otorgar protección integral a víctimas en situación de estancia irregular, al menos en los siguientes aspectos: alojamiento –en sus distintas modalidades- tratamiento médico y psicológico, información y asesoramiento legal sobre servicios y programas.

Hablamos de trata de mujeres y comercio de personas. Debemos aprender a traducir en su crudeza una realidad que nos rodea con demasiada indiferencia.

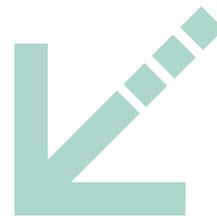
Las medidas descritas afectan a las competencias de varias entidades públicas, entre otras, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los Colegios de Abogados, la Dirección General de Violencia de Género y el Instituto Andaluz de la Mujer, ambos de la Consejería para la Igualdad.

Han transcurrido 9 meses desde la aprobación del Plan Nacional, tiempo que hemos entendido suficiente para que las entidades públicas que deben aplicarlas dispongan ya de, al menos, algunas de las herramientas necesarias para su desarrollo e implantación.

Todas estas consideraciones, nos llevado en el año 2009 a incoar queja de oficio con objeto de investigar el grado de implantación y desarrollo que estén teniendo las medidas referidas en el ámbito territorial de Andalucía.

(Ver Sección Segunda, Capítulo XIII. 2. 7.2)

# El laberinto para acceder a las sillas de ruedas eléctricas



Paralelamente al progresivo establecimiento de un sistema sanitario público, universal y gratuito, se ha venido articulando un régimen de autorizaciones previas para el acceso a determinadas prestaciones del mismo, tanto en lo relativo a las prestaciones asistenciales médicas como las farmacéuticas y las ortoprotésicas.

La circunstancia de que algunas de estas prestaciones hayan venido sometidas, tras la correspondiente prescripción facultativa, a un trámite de autorización denominado “visado”, a llevar a cabo por parte de la Gestoría de Usuarios correspondiente, ha venido siendo justificada por razones de seguridad en el uso de la prestación o del medicamento, pero también como un instrumento de racionalización y control del gasto público sanitario, jugando en este sentido como un límite a la libertad de prescripción facultativa.

En el primero de los casos, con el visado se pretende comprobar la adecuación de los medicamentos o productos sanitarios prescritos a la sintomatología del paciente, tanto en sus principios activos, dosis y efectos adversos en el caso de los medicamentos como a las características del producto ortoprotésico, respectivamente. En este concepto se integran determinados medicamentos incluidos en algunos de los grupos preestablecidos como pueden ser los de prescripción hospitalaria, determinadas vacunas, medicamentos de especial control médico y tiras reactivas de control de diabetes, entre otros.

En el segundo de los casos el visado pretende verificar que el acceso al medicamento o producto sanitario se lleva a cabo desde la perspectiva del coste del mismo. En este capítulo se incluyen todos aquellos productos incluidos en el Catálogo general de ortoprotésica, así como la reparación o sustitución parcial de los componentes deteriorados de estos productos, de entre los cuales se encuentran, en el apartado de vehículos para inválidos, las sillas de ruedas propulsadas con motor eléctrico o sillas de rueda eléctrica como se les conoce popularmente.

En este sentido la prescripción de este tipo de sillas viene siendo sometida al régimen de visados de carácter general, para el que se establece los siguientes requisitos:

- El vehículo debe estar incluido en el correspondiente Catálogo general del Servicio Andaluz de Salud.
- Prescripción por parte de facultativo especialista del Servicio Andaluz de Salud (ya se trate de un centro propio o de uno concertado) mediante receta oficial.

El visado o supervisión se lleva a cabo mediante el estampillado del correspondiente sello en la receta expedida a favor del paciente, permitiendo su dispensación por parte de la Ortopedia autorizada.

El primero de los problemas con que se suelen encontrar las personas que sufren patologías o procesos que le producen discapacidad o dependencia para el acceso a este tipo de sillas es obtener del facultativo especialista la correspondiente prescripción, con independencia de que se trate del primer acceso o simple cambio de una silla manual por una propulsada eléctricamente, pues en ambos casos juegan criterios restrictivos de

prescripción, y ello desde nuestra experiencia mas por el elevado coste de este producto que por la inadecuación del perfil del usuario en relación a la necesidad que expresa o evidencia. En algunos casos hemos podido comprobar como el usuario, ante la negativa facultativa a la prescripción pretendida por este, opta por el cambio de especialista en pro de obtener con otro dicha prescripción.

Sin duda el trámite del visado a que nos referimos suele conllevar una cierta incomodidad al paciente o allegado que tiene que llevar a cabo el recorrido burocrático del mismo, innecesario para el resto de los medicamentos o productos ortoprotésicos, y que se torna penoso en la medida que este visado es desfavorable, como suele suceder en los casos de sillas eléctricas, toda vez que el afectado discrepante se ve obligado a un peregrinaje por el largo corredor burocrático con la ánimo de vencer el mismo, con reinicio del proceso ante el propio facultativo u otro distinto (si opta por cambio de especialista) para proveerse de la preceptiva prescripción o de un nuevo y mas convincente informe clínico que justifique la necesidad de este tipo de sillas, o paralelamente a lo anterior, con la presentación de los correspondientes recursos administrativos o jurisdiccionales contra dicho visado desfavorable, que suelen ratificar el visado desfavorable por la prevalencia del criterio clínico frente a las pretensiones de sus potenciales beneficiarios.

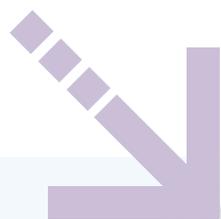
No ha sido ajena esta Institución a esta problemática, como se demuestra en diversos resoluciones dictadas por la misma (de las que se dejan constancia en el informe anual del mismo), en diversos casos planteados por anteriores usuarios de sillas de rueda manuales que por empeoramiento de sus patologías o nuevas discapacidades se ven avocados a la necesidad de proveerse de una silla de ruedas para su movilidad y mayor autonomía, sin que esta necesidad encuentre respaldo en los informes médicos o bien habiendo sido objeto de prescripción no superan el visado a que nos referimos.

En todos los casos la facultad fiscalizadora de esta Institución se ciñe a comprobar si el proceso de prescripción/visado ha intervenido algún tipo de discriminación en el acceso a la prescripción, pero en modo alguno a la prescripción en sí misma, salvo que intervenga en el caso una irregularidad manifiesta, al tratarse de un criterio clínico sobre el que no podemos dirimir directamente sin el auxilio de otros órganos técnicos en la materia.

*(Ver Sección Segunda. Capítulo X. 2.1)*



El trámite del visado suele conllevar una cierta incomodidad al paciente, que tiene que llevar a cabo un recorrido burocrático innecesario para el resto de los medicamentos o productos ortoprotésicos, y que se torna penoso en la medida que este visado es desfavorable



# Aprovechemos nuestras ciudades heredadas

## Modelos de ordenación territorial y urbanística socialmente sostenibles.

Tal y como se manifestó en la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en su informe Nuestro Futuro Común, "satisfacer nuestras necesidades actuales sin comprometer la capacidad de generaciones futuras para satisfacer las suyas" debe ser el eje de referencia del nuevo modelo de la ordenación del territorio y el urbanismo en Andalucía.

**LOS** efectos ambientales de la ordenación urbanística que ha sido aprobada en diversos municipios de Andalucía demandan un cambio radical por parte de los poderes públicos que tienen, y deben ejercer en términos de sostenibilidad, aquellas competencias.

Con esta finalidad, creemos que ha llegado la hora de que se impulse, de manera definitiva, la aprobación de los necesarios instrumentos de Ordenación del Territorio, como expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ambientales del suelo andaluz. En este sentido, consideramos de especial interés que se tramiten y lleven a término la aprobación de todos los planes subregionales de ordenación del territorio.

Derrochamos suelo para crear nuevas viviendas. Pero ¿no podemos aprovechar antes lo ya construido? ¿Despreciaremos la ciudad heredada?

Por otro lado, es necesario recordar que la casi totalidad de los planeamientos urbanísticos aprobados, que actualmente se consideran exponentes de modelos de crecimiento urbanístico insostenible, obtuvieron en su día el beneplácito de sus órganos más representativos, como son los plenos de los ayuntamientos, y la posterior aprobación, en los supuestos en que era de su competencia, de los órganos autonómicos, ya fueran las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo, o la propia, entonces, Consejería de Obras Públicas y Transportes o de Política Territorial.

Ante esta realidad, que no se debe obviar, hemos recomendado que, con carácter previo a la aprobación municipal y, en su caso, autonómica de los planes urbanísticos se evalúen sus previsiones en términos ambientales y de sostenibilidad, así como de coherencia con la ordenación territorial aprobada y, en defecto de ésta, se tengan en cuenta las consecuencias de orden supramunicipal que el documento que se tramita pueda tener desde una perspectiva territorial. Es evidente que, en la actualidad, tal exigencia tiene naturaleza preceptiva a tenor de las previ-



siones de la LOUA, de la Ley 7/2007, de 9 de Julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental y, más recientemente, del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de Junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo.

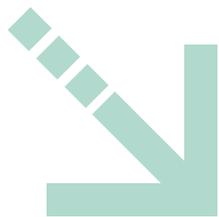
Ahora bien, lo que estamos demandando no es sólo “cumplir” formalmente las normas, sino alcanzar con su cumplimiento los objetivos que se trazó el legislador.

Junto a la coherencia territorial y ambiental, es preciso ponderar, también, el modo de intervención urbanística para, a la hora de dar respuesta a las necesidades sociales, optar por el más respetuoso teniendo como parámetro de referencia aquél que se ha denominado “huella ecológica”.

Así, y a título de ejemplo, dado el extraordinario problema heredado que presenta el altísimo consumo de suelo con motivo de la edificación de nuevos inmuebles destinados al uso residencial, singularmente cuando se han construido bajo la tipología de las denominadas viviendas adosadas, hemos recomendado que los planeamientos urbanísticos, y en coherencia con ellos las políticas de vivienda y suelo, apuesten por el aprovechamiento y reciclaje de la ciudad heredada.

*(Ver Sección Segunda, Capítulo II. 2.2)*

“ Derrochamos suelo para crear nuevas viviendas. Pero ¿no podemos aprovechar antes lo ya construido? ¿Despreciaremos la ciudad heredada? ”



## Un binomio necesario: educación especial y recursos

Año tras año venimos siendo testigos de los problemas de integración y normalización del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo en los centros ordinarios, motivados, principalmente, por la carencia de recursos personales y materiales necesarios. Estas deficiencias se hacen más patentes, sin lugar a dudas, en los centros donde se imparte la Educación Secundaria Obligatoria (ESO).

**C**omo muestra nos referimos a la denuncia presentada por la madre de un alumno con necesidades educativas especiales derivadas del trastorno autista, de 14 años, y escolarizado en un centro docente de titularidad pública que, según expresaba, carecía de los recursos técnicos y humanos precisos para la debida atención educativa de su hijo, conforme al Dictamen de Escolarización realizado por el Equipo de Orientación Educativa.

En concreto, este Dictamen proponía la escolarización del niño en un centro ordinario que dispusiera de aula específica, sin embargo, el instituto donde estaba matriculado no disponía de este recurso. A pesar de lo cual, la Administración educativa consideraba que el alumno estaba recibiendo una atención individualizada por los profesionales del centro que hacía innecesario la existencia de la mencionada Aula.

Pues bien, esta Institución no puede compartir el criterio argumental de la Delegación Provincial sobre la base de los principios que, respecto a la atención al alumnado con necesidades

educativas especiales, quedan recogidos tanto en la Ley Orgánica de Educación como en la Ley de Educación de Andalucía. Se trata, en última instancia, de que todos los centros asuman su compromiso social con la educación y realicen una escolarización sin exclusiones. A cambio, todos los centros sostenidos con fondos públicos deberán recibir los recursos materiales y humanos necesarios para cumplir sus tareas.

Por lo que respecta a este alumno, era un hecho constatado que no se le estaba proporcionado la atención adecuada que precisa acorde con lo que el Equipo de Orientación Educativa dictaminó, que no era otra que su escolarización en un aula específica en centro ordinario. Bien es cierto que el alumno se beneficiaba de una atención por los especialistas de Pedagogía Terapéutica y de Audición y Lenguaje, pero dichas atenciones no eran coincidentes con la determinada por el mencionado Equipo de Orientación.

Así las cosas, esta Defensoría remitió a la Delegación Provincial de Educación la Recomendación de que se emprendieran las gestiones y se adoptaran en las medidas necesarias



para proporcionar al alumno en el instituto donde cursa sus estudios, la atención educativa que precisa acorde con el Dictamen emitido por el correspondiente Equipo de Orientación Educativa consistente en su escolarización en aula específica en centro ordinario. Esta resolución fue rechazada por entender la Delegación Provincial que con un diseño organizativo y pedagógico adecuado, convenientemente consensuado y asumido por el centro escolar queda debidamente garantizada la atención adecuada al alumno, sin necesidad de crear un Aula específica.

En este contexto, no podemos compartir los argumentos de la Administración educativa porque de aceptarse se estaría, a nuestro juicio, otorgando a los centros escolares unas competencias y funciones que sólo pueden ser ejercidas por los correspondientes Equipos de Orientación Educativa.

Y es que son estos Equipos a quienes, por imperativo legal, corresponde la determinación de la modalidad más adecuada para el alumnado con necesidades educativas especiales pues no en vano están configurados como las unidades básicas de orientación psicopedagógica que, mediante el desempeño de funciones especializadas en las áreas de orientación educativa, atención a los alumnos y alumnas con necesidades educativas especiales, compensación educativa y apoyo a la función tutorial del profesorado, actúan en el conjunto de los centros de una zona educativa.

Por lo demás, nadie puede poner en cuestión la necesidad de que la Administración educativa gestione los recursos a su disposición de la forma más eficaz y eficiente para que todo el alumnado alcance el máximo desarrollo personal, intelectual, social y emocional, así como los objetivos establecidos de carácter general conforme a las normas contenidas en la Ley Orgánica de Educación y en la Ley de Educación de Andalucía. De esto modo, parece razonable que el centro intente aprovechar al máximo los recursos existentes pues no se nos escapa la importante inversión en recursos que determinaría crear en el centro un aula específica para un solo alumno.



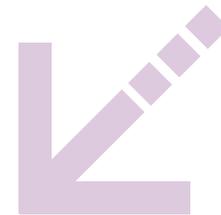
Ahora bien, sentada esta premisa, lo que no podemos compartir es que sobre la base de estos objetivos el centro modifique una modalidad de escolarización que ha sido establecida por los profesionales competentes para ello y, a mayor abundamiento, ni tan siquiera se hubiese comunicado a los mismos dicha circunstancia.

Trasladamos la cuestión para su estudio a la Dirección General de Participación e Innovación Educativa de la Consejería de Educación, quien se ha comprometido a recabar toda la información necesaria ante los Equipos correspondientes para plantear alternativas y estrategias de intervención, no sin antes reconocer las dificultades para dotar a un centro de un aula específica cuando el número de alumno es reducido y escasa la demanda.

*(Ver Sección Segunda Capítulo IV. 2.1.4)*

Que todos los centros asuman su compromiso social con la educación y realicen una escolarización sin exclusiones. A cambio, todos los centros sostenidos con fondos públicos deberán recibir los recursos materiales y humanos necesarios para cumplir sus tareas.

# De la expulsión a la multa, de la multa al arraigo



De obligada mención como para dedicarle un artículo, atendiendo a su evolución, los cambios recientes, y la línea de trabajo que se ha seguido desde la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz, es la práctica que se está llevando a cabo en relación a la situación irregular de un extranjero en España y las ordenes de expulsión.

**E**ste año al igual que el anterior nos reiteramos en las mismas cuestiones: qué se ha hecho al respecto por parte de la Administración, atendiendo a las nuevas sentencias en las que se aboga por la multa como sanción ante la mera estancia irregular en el país, y la expulsión si concurren otras circunstancias que por la gravedad lo justificasen; qué opción tiene para regularizar su situación el extranjero sobre el que recaiga una orden de expulsión y sin embargo reúna los requisitos exigidos para acceder a una autorización de residencia.

Y como ya comentamos en nuestro informe del año 2008, como respuesta a la primera cuestión se emitió la Circular 8/07, de fecha 24 de Abril de 2008, de la Comisaría General de Extranjería y Documentación, dirigida al Cuerpo Nacional de Policía, con el título “Impartiendo instrucciones para la elaboración de expedientes sancionadores por estancia irregular a la vista de recientes Sentencias del Tribunal Supremo”.

La citada circular hacía referencia a la nueva doctrina en procedimientos sancionadores en materia de extranjería, reco-

giendo un análisis no sólo de las sentencias que anulaban resoluciones de expulsión por simple estancia irregular sino también aquellas que confirmaban. El objeto de la Instrucción era clarificar cuáles eran las circunstancias anexas a la estancia irregular que justificaban la propuesta de expulsión, enumerando una serie de supuestos en los que se consideraba suficientemente motivada esta sanción.

A título de ejemplo, mencionábamos algunos de los supuestos enumerados en los que procedía la expulsión: cuando el extranjero se halla ilegalmente y está indocumentado; en los que poseyendo pasaporte no consta sello de entrada, habiendo transcurrido el plazo de tres días para la obligación de declarar la entrada; la utilización de identidad supuesta, usando documentos auténticos, falsos o falsificados de terceros; la constancia de detenciones policiales con referencia explícita de haberse instruido atestado penales policiales remitidos a la autoridad judicial, ...

Pues bien, hemos tenido que esperar a 2009 para obtener una respuesta a la segunda cuestión planteada, de un modo atípico pero más común de lo que podamos imaginar en el ámbito de la extranjería. Es en el mes de Septiembre a través de una Instrucción verbal de la Dirección General de Inmigración, que luego más tarde se transcribe en un escrito de la Oficina de Extranjeros de Zaragoza, Delegación del Gobierno en Aragón, donde se da respuesta, a una consulta realizada por parte de la Coordinadora del SAOJI (Servicio de Asistencia y Orientación Jurídica para Inmigrantes), despejándose con ello toda duda al respecto.

El contenido de la misma viene a unificar los criterios de actuación, de las distintas Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, en relación a esta materia, y dice textualmente:

“Con carácter general, no procederá inadmitir las solicitudes de autorización de residencia por circunstancias excepcionales cuando concurra la causa prevista en la Disposición Adicional Cuarta de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, y su integración social, siempre y cuando la infracción que motive el expediente sancionador sea la mera estancia irregular”.

Una vez recibida la solicitud detallada en el punto anterior, y en el supuesto de que la misma cumpla todos los requisitos exigibles se procederá a revisar de oficio el expediente sancionador, sustituyendo, en el supuesto que la infracción cometida sea exclusivamente la estancia irregular en territorio español, la sanción de expulsión por la multa. En este supuesto, la Subdelegación del Gobierno procederá a revocar la sanción de expulsión, sustituyéndola por la de multa, con carácter previo a la concesión de la autorización de residencia. En caso de que no proceda la revocación de la sanción de expulsión, se denegará la solicitud al concurrir un supuesto de inadmisión no apreciado en el momento de la solicitud.

En aquellos casos en los que el procedimiento sancionador corresponda a otra Subdelegación del Gobierno, y si en la solicitud concurren las circunstancias recogidas en el punto anterior, se procederá a solicitar informe a la Subdelegación dónde se haya iniciado el expediente sancionador. Si la misma comunica la procedencia de la sustitución de la sanción de expulsión por la de multa, se procederá a resolver favorablemente la autorización de residencia solicitada. En caso contrario, se denegará la solicitud al concurrir un supuesto de inadmisión no apreciado en el momento de la solicitud.

Es oportuno destacar que no procederá efectuar, a petición del interesado, la revisión de las resoluciones de expulsión, sino que la misma se efectuará de oficio por la propia administración, previa comprobación del cumplimiento por el ciudadano extranjero de todos los requisitos exigidos para el acceso a una autorización de residencia por circunstancias excepcionales, salvo los derivados de la existencia del citado expediente sancionador.»

A pesar de todos estos cambios, las intervenciones que hemos llevado a cabo en el año 2009 referentes a este tema han mantenido la misma línea de actuación que desde años anteriores, interesándonos en cada supuesto concreto por la revocación de las ordenes de expulsión incoadas por simple estancia irregular y pidiendo en todo caso si no se accediese a la simple revocación, que se sustituyesen por multa. Lo que si ha cambiado sin embargo es el fundamento en el que nos hemos ido apoyando, pasando de la jurisprudencia, donde se recogía esta vertiente, a la circular 8/07, de fecha 24 de Abril de 2008, de la Comisaría General de Extranjería y Documentación, y por último desde Septiembre de 2009, en la Instrucción verbal recogida en los párrafos anteriores.

“Con carácter general, no procederá inadmitir las solicitudes de autorización de residencia por circunstancias excepcionales cuando concurra la causa prevista en la Disposición Adicional Cuarta de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, y su integración social, siempre y cuando la infracción que motive el expediente sancionador sea la mera estancia irregular”.

Pues bien, esta nueva línea asumida por la Dirección General de Inmigración viene a encontrar su contradicción en la fecha en la que se emite, con la citada Disposición Adicional Cuarta de la Ley Orgánica 4/2000, donde es motivo de inadmisión a trámite las solicitudes cuando conste un procedimiento administrativo sancionador contra el solicitante en el que pueda proponerse la expulsión o cuando se haya decretado en contra del mismo una orden de expulsión, judicial o administrativa.

Con fecha 11 de Diciembre de 2009, se resuelve este problema con la cuarta modificación de la Ley Orgánica 4/2000, que cambia la redacción de la Disposición Adicional Cuarta, que viene a recoger como supuesto de inadmisión: «Cuando conste un procedimiento administrativo sancionador contra el solicitante en el que pueda proponerse la expulsión o cuando se haya decretado en contra del mismo una orden de expulsión, judicial o administrativa salvo que, en este último caso, la orden de expulsión hubiera sido revocada o se hallase en uno de los supuestos regulados por los artículos 31 bis, 59, 59 bis ó 68.3 de esta Ley.»

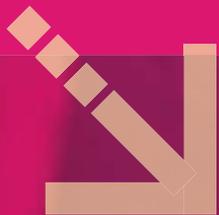
Siendo los supuestos a los que hacen mención los artículos citados, que excepcionan de la inadmisión a trámite por una orden de expulsión, los referentes a autorizaciones de residencia temporal y trabajo de mujeres extranjeras víctimas de violencia de género, colaboración con redes organizadas, víctimas de la trata de seres humanos y por último es de suponer que por lo que recoge el 68.3, los que cuentan con el informe requerido para las autorizaciones de arraigo.

Y como conclusión, podemos celebrar que la línea de actuación por la que ha apostado esta Institución desde hace ya varios años, hoy día viene recogida en la reciente

modificación de la Ley de Extranjería, despejando toda duda al respecto. No olvidando sin embargo, que aún queda por dar respuesta a los extranjeros en situación irregular, que reuniendo los requisitos para acceder a una autorización de residencia por la vía del arraigo social, les es inviable regularizarse al haber recaído ya sobre ellos sentencia donde se confirma la resolución de la orden expulsión.

*(Ver Sección Segunda, Capítulo VI. 2.5.2)*





## Las ayudas de autoempleo: mejor iniciativa que resultados

La crisis económica de estos últimos años ha tenido como contrapartida una respuesta de los poderes públicos en los ámbitos de las finanzas públicas y del sector financiero, pero también en el campo de las políticas de fomento del empleo y protección del desempleo, que en lo referente a las políticas activas de empleo llevadas a cabo por parte de la Junta de Andalucía se han materializado en los planes denominados "PROTEJA", "MEMTA", "Mas Autónomos", entre otros, destinados a promover el empleo para los distintos colectivos desempleados que este periodo de crisis está produciendo.

Entre estas políticas autonómicas no puede decirse que el publicitado programa o Plan de Fomento y Consolidación del Autoempleo, conocido como "Plan Mas Autónomos", naciera con buen pie a finales de 2006, tal y como se demuestra con los distintos vaivenes burocráticos y el rastro de descontentos que en sus defraudados peticionarios ha dejado.

El referido plan, tras su aprobación por Decreto de 10 de octubre de 2006 (desarrollado por la Orden convocatoria inicial de 15 de marzo de 2007) venía a promover e intentar mantener el empleo en el amplio sector económico que representa los autónomos en Andalucía (alrededor de medio millón de afiliados en el citado año), aspecto clave en la crisis económica que finalmente estalla en 2008 y se acentúa en 2009, estableciendo un

sistema de ayudas e incentivos de 6.000 - 9.000 euros para el inicio de la actividad económica ("ticket de autónomo") y para la consolidación y apoyo a la financiación de las actividades ya existente en el mercado, a cuyo llamado se sumaron miles de peticionarios, progresivamente conforme la crisis económica se iba haciendo más evidente con sus secuelas (incremento del paro, encarecimiento de los préstamos, restricciones crediticias, morosidad, caída del consumo, etc.).

Pues bien, a pesar de las bondades de esta línea de programas y ayudas públicas, lo cierto es que un cúmulo de circunstancias que tienen que ver con las limitaciones presupuestarias con que se dotó (insuficiente para atender todas las solicitudes), la complejidad del procedimiento administrativo (con intervención de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación para hacer el estudio de viabilidad), el peregrinaje competencial (traspaso de competencias de la Consejería de Empleo a la de Innovación, Ciencia y Empresa para luego retornar de nuevo a la de Empleo), así como la ausencia de unos criterios objetivos que sirvieran de "listón de corte" para atender prioritariamente a los más necesitados de las mismas, derivó en que la dotación presupuestaria se agotó en la primera de las ayudas previstas (la del ticket de autónomo) sin siquiera atender a la totalidad de las solicitudes, quedando sin contenido las otras dos líneas de ayuda establecidas en la convocatoria (consolidación y apoyo a la financiación) y dejando un rastro de descontentos en miles de solicitantes frustrados que en el mejor de los casos recibieron una carta modelo comunicándoles la denegación de la ayuda por agotamiento del presupuesto asignado a dicha finalidad.



Si a lo anterior añadimos que los expedientes se demoraron más allá del año y medio y que no se articularon canales de información administrativa sobre las distintas incidencias y el estado de estos expedientes, resulta fácil imaginar y comprender el descontento en el colectivo afectado, a la par que el deterioro que la propia Junta de Andalucía ha sufrido en este particular aspecto de las políticas activas de empleo al mostrar un caso tan palpable de “mala administración”.

A este respecto, desde el Defensor del Pueblo Andaluz se ha hecho especial hincapié en cada una de las quejas planteadas por la ciudadanía por este motivo, exponiendo a través de recordatorios, recomendaciones y sugerencias los distintos aspectos de forma y contenido incumplidos por las distintas Administraciones responsables, trasladando a la misma la “obligación legal y moral” de atender prioritariamente en posteriores programas de ayudas a este colectivo, que aún reuniendo todos y cada uno de los requisitos, al igual que otros solicitantes que tuvieron la fortuna de percibir la subvención, no sólo no la obtuvieron por el motivo presupuestario citado, sino que fueron objeto de un maltrato administrativo con demoras y desinformaciones incompatibles con el derecho de la ciudadanía a una buena administración.

*(Ver Sección Segunda Capítulo VII. 2.2.3)*

## La Ley de Dependencia, algo más que “una paguita”

A pesar del escaso recorrido de la denominada Ley de Dependencia (tres años desde su entrada en vigor en 2007), puede constatarse y afirmarse que junto a los enormes logros de la misma en relación al bienestar de los afectados, persisten las insuficiencias del sistema para atender todas las necesidades y no pocas contradicciones afloran en relación a los objetivos de la misma.

Y es que si bien la Ley establece una doble categoría de derechos, las prestaciones económicas (“la paguita” en el argot popular) y los servicios conforme a las necesidades de la persona dependiente (teleasistencia, ayuda a domicilio y plaza residencial o en centro de día), disponiendo la prioridad de estos últimos y atribuyendo correlativamente a las prestaciones económicas un carácter excepcional (en la medida que los servicios son inexistentes, insuficientes o no adecuados), en el convencimiento de que los servicios resultan más adecuados a los objetivos de atención y promoción de la autonomía de la persona dependiente.

La Ley de Dependencia parte de un nuevo concepto de respuesta y atención integral. Su ilusionante propuesta necesita superar los limitados objetivos alcanzados hasta la fecha.

Pues bien, tan loables principios resultan claramente incumplidos a la vista de la información estadística que nos

ofrece el sistema, pues la realidad viene determinada por el hecho incontestable de que en Andalucía, como en el resto de las autonomías, las prestaciones económicas vienen representando un 50% del total de las prestaciones y servicios concedidos hasta el momento (un 60% si tomamos por referencia el total de personas beneficiarias), o lo que es lo mismo, casi 90.000 prestaciones económicas, casi exclusivamente para cuidados familiares (85.000) de las 140.000 personas dependientes beneficiarias, en su mayoría declaradas como grandes dependientes, datos referidos a 1º de Enero de 2010.

Sin duda el hecho de que al amparo de la Ley una persona dependiente venga a percibir para su atención una prestación dineraria (que gira entre los 300 y 500 euros mensuales de media), supone una apreciable mejora de su economía familiar, máxime en estos tiempos de crisis, pero no necesariamente una mejora en su calidad de vida y en la atención que venga percibiendo en el ámbito familiar por su dependencia, tal y como se viene exponiendo por los sectores sociales relacionados con estos colectivos.

La Ley de la Dependencia, con acertado criterio, se decanta por el principio de prioridad de los servicios, pero la realidad de las insuficiencias de estos recursos en nuestra comunidad unido al interés de los afectados y sus familiares por obtener el derecho a una prestación económica como compensación a los gastos necesarios para su atención, normalmente recibida por parte de familiares de forma voluntarista y gratuita hasta entonces, ha terminado imponiendo que la excepción se haya convertido en lo dominante, ganándonos la impresión de que esta situación solo podrá modificarse progresiva y lentamente en la medida que por la Administración de creen las infraestructuras y recursos necesarios para atender las demandas de servicios que plantea las personas dependientes, quedando la prestación económica como una posibilidad cuando la falta o inadecuación de los recursos y el interés expreso de los dependientes y familiares así se manifieste.

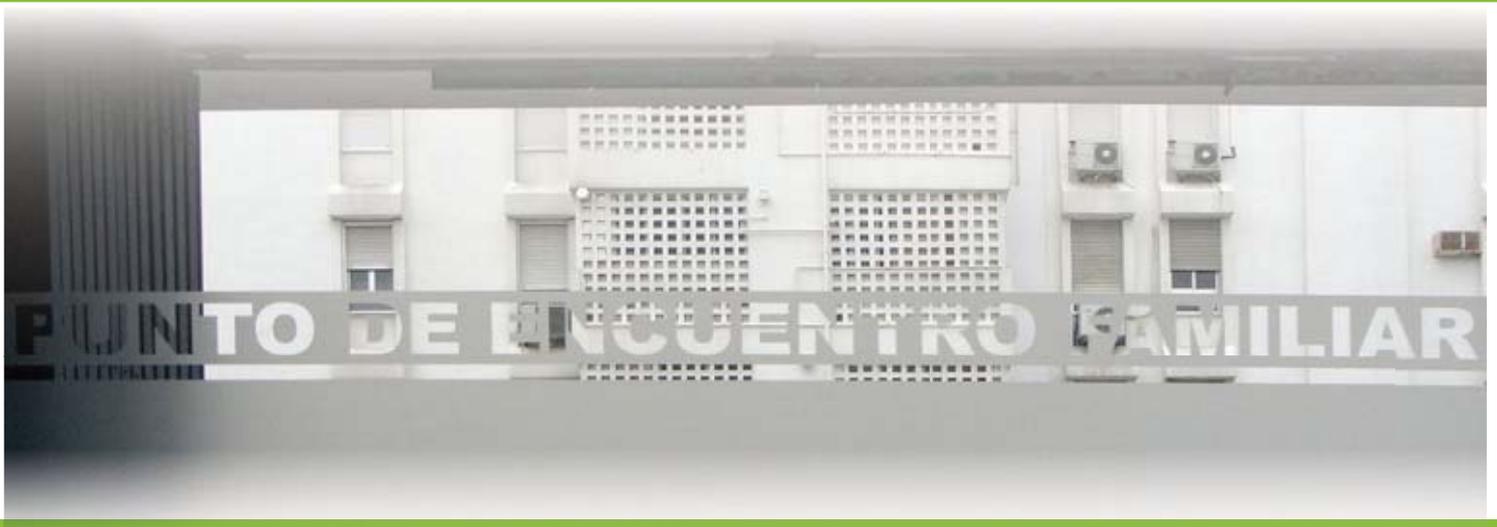
La ley de dependencia es algo mas que una pensión o prestación económica, pues a la necesaria atención a través de servicios o prestaciones públicas han de sumarse otras facetas como las de prevención de la dependencia y la promoción de la autonomía de las personas dependientes, aspectos también resaltados por dicha norma, y que desgraciadamente no parecen mover el interés de la Administración pública (solo 5 de las 170.000 prestaciones concedidas hasta el momento tienen esta naturaleza).

Estamos convencidos que la actual decantación por la conocida paguita está desnaturalizando el modelo de atención a la dependencia, favoreciendo que la Administración comprometa menos recursos para la creación o incremento de los recursos relativos a los servicios, pues a nadie se le escapa que cualquiera que sea el importe de la prestación económica, aún mas gravoso resulta proveer a la persona dependiente de un determinado servicio, que en muchos casos supone un mayor coste para el erario público, con independencia, en su caso, del copago a cargo de la persona beneficiaria.

La Ley con el reclamo de la paga no puede eclipsar las otras mas bondades de la misma, y menos cuando la misma no garantiza plenamente la debida atención a su beneficiario o beneficiaria dependiente.

*(Ver Sección Segunda, Capítulo X. 2.1.)*

“ El hecho de que al amparo de la Ley una persona dependiente venga a percibir una prestación dineraria (que gira entre los 300 y 500 euros mensuales de media), supone una apreciable mejora de su economía familiar pero no necesariamente una mejora en su calidad de vida y en la atención que venga percibiendo en el ámbito familiar por su dependencia. ”



# 4

## MEJORAR LAS NORMAS

Además de ejercer un control de la actuación administrativa, los Defensores son una herramienta de promoción de los derechos a través de propuestas de carácter normativo o bien de medidas organizativas.

# “ mejorar las normas para enriquecer nuestros derechos ”

## El Defensor del Pueblo Andaluz pide una moratoria en la edificación en zonas de influencia del litoral

**E**l valor excepcional de nuestro litoral y su extraordinaria fragilidad se han visto gravemente dañados por la ocupación masiva de amplísimos espacios contiguos o muy cercanos al dominio público marítimo terrestre. Los valores naturales de la franja del litoral no son ya reconocibles en la mayoría de su trazado. La ocupación, como es conocido, no se ha detenido hasta tiempos recientes, ni siquiera ante la presencia del dominio público marítimo terrestre y las zonas de servidumbre.

Pese a que la desaceleración del ritmo de la construcción motivado por la crisis económica actual ha ralentizado este proceso de depredación de la zona de influencia del litoral, la situación es de tal gravedad que hemos sugerido que los poderes públicos reflexionen sobre la conveniencia de, previos los trámites legales oportunos, aprobar una moratoria urbanística destinada a prohibir a partir del límite interior de la ribera del mar, en la exten-

sión que se determine, todo tipo de edificación, salvo las que vayan destinadas a equipamientos públicos u otros fines de interés público, y siempre que sean compatibles con las limitaciones que exige la legislación sectorial. Tal prohibición, a nuestro juicio, debería abarcar, al menos, la denominada zona de influencia, cuyos primeros 100 m., en todo caso, están sometidos a las prohibiciones y limitaciones de la denominada zona de servidumbre de protección.

¿De verdad necesitamos ocupar más litoral? ¿Qué dejaremos para las generaciones futuras?

Y es que los poderes públicos y los agentes sociales tienen que reflexionar muy seriamente sobre el proceso edificatorio y urbanístico que, hasta ahora, se ha venido implantando en nuestro litoral.

Parece -y así lo demandan amplios sectores de una población cada vez más concienciada con la defensa de los intereses públicos y colectivos en un escenario global- que es hora de hablar, discutir, decidir y actuar para establecer el modelo de ordenación del litoral que queremos. No sólo por una exigencia ambiental, sino también para afianzar nuestro desarrollo económico y garantizar el derecho al ocio, abandonando propuestas de desarrollo urbanístico que hoy generan el rechazo generalizado de una ciudadanía exigente con la calidad que deben ofrecer los espacios, bienes y servicios destinados a satisfacer las necesidades de descanso y esparcimiento.

“¿De verdad necesitamos ocupar más litoral? ¿Qué dejaremos para las generaciones futuras?”



## ¿Para cuándo una reglamentación sobre los Puntos de Encuentro Familiar en Andalucía?

Venimos comprobando desde nuestra Institución cómo en algunos procesos de ruptura familiar las personas menores son utilizadas en contiendas familiares, a modo

de punta de lanza para sobreponer su postura a la otra parte, resultando perjudicados los niños y niñas. Es así que una de las armas que con mayor frecuencia se utiliza para dañar a la otra parte es limitando las posibilidades de relación entre los hijos y el otro cónyuge, vulnerando con ello el derecho de los hijos a relacionarse con sus padres.

Ciertamente, abundan las disposiciones normativas, tanto a nivel internacional como nacional, que vienen a reconocer el derecho de padres y madres a relacionarse con sus hijos e hijas, en especial ante los supuestos de ruptura del vínculo familiar.

Sin ánimo de ser exhaustivos, podemos mencionar por lo que se refiere al ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, su Estatuto de Autonomía faculta a la Junta de Andalucía a establecer instrumentos y procedimientos de mediación y conciliación en la resolución de conflictos de su competencias, entre los que se encuentra la protección social, jurídica y económica de la familia así como la promoción y protección de la familia y la infancia.

Precisamente en ejercicio de las potestades de autogobierno el Parlamento de Andalucía aprobó la Ley 1/2009, de 27 de febrero, reguladora de la Mediación Familiar en la Comunidad Autónoma de Andalucía, concibiendo un sistema para la solución extrajudicial de conflictos derivados de situaciones de separación, ruptura de pareja o divorcio, así como de otras situaciones que generan también conflicto en el seno de la es-

tructura familiar y a las que se puede dar respuesta a través de la mediación familiar.

En el trámite de elaboración de la mencionada Ley nuestra Institución fue consultada sobre el contenido de su articulado, y en sede parlamentaria entre otras cuestiones pudimos exponer la posición de esta Defensoría proclive a que la Ley de Mediación Familiar incluyese en su regulación un apartado relativo a los Puntos de Encuentro Familiar, por considerar que tienen mucho en común con las tareas de mediación familiar a las que pueden complementar e incluso, en determinadas situaciones, servir de instrumento alternativo.

Sin embargo, el texto definitivamente aprobado no incluyó ninguna referencia a los Puntos de Encuentro Familiar, lo cual nos sitúa en una encrucijada normativa en la que coincide una reciente legislación autonómica sobre mediación familiar con una inexistente regulación, siquiera sea al nivel reglamentario de Orden de Consejería, de los Puntos de Encuentro Familiar.

Centrada así la cuestión y al hilo de las quejas que recibimos sobre la extensión de estos servicios, su régimen de funcionamiento, inadecuación de las instalaciones, o problemas relacionados con el personal que presta servicios en los mismos, desde nuestra Institución tenemos el pleno convencimiento de que es necesario que con la mayor brevedad se proceda a la elaboración de una reglamentación de los Puntos de Encuentro Familiar que venga a solventar diversas incidencias que se suscitan en la práctica cotidiana de tales dispositivos, todo ello en consideración a la trascendencia de los derechos de las personas que de forma cotidiana han de acudir allí para mantener contacto con su familiar, menor de edad.

Por este motivo, a nuestro juicio, se hace necesaria la elaboración sin mayores dilaciones de una norma que otorgue suficientes garantías jurídicas al ejercicio de tales atribuciones, a fin de clarificar los derechos y obligaciones tanto de las personas que concurren al servicio –familiares y menores- como del personal que presta allí sus servicios.

Del mismo modo, en la elaboración de la normativa a la que nos venimos refiriendo habrían de contemplarse las especialidades derivadas de la Legislación sobre Violencia de Género, compatibilizándose los mecanismos de seguridad contemplados en dicha legislación especial con la viabilidad del ejercicio del derecho de relaciones familiares, de tal modo que la propia concepción del servicio evitase situaciones desagradables, que en ocasiones pudieran incluso ser contrarias al espíritu de la Ley.

Por otro lado, las dotaciones mínimas de las propias instalaciones deberán ser objeto de regulación también ya que existen unos condicionantes arquitectónicos mínimos que los inmuebles destinados a tales servicios deben cumplir en orden a garantizar unos niveles aceptables de calidad y confortabilidad a los potenciales usuarios.

Pero de nada sirve una reglamentación sobre el servicio en cuestión si no disponemos de una adecuada red de Puntos de Encuentro familiar en Andalucía extendida por todas las provincias que ponga término a las dos graves carencias que actualmente padece y que se reflejan en las quejas que recibimos en la Defensoría. Nos estamos refiriendo a las largas listas de espera que las personas usuarias deben soportar para acceder a estos servicios unido a los largos desplazamientos que muchas de ellas deben llevar a cabo para acceder a los Puntos de Encuentro Familiar al no existir disponibilidad de este recurso en una zona próxima a su lugar de residencia.

Así las cosas, hemos dirigido a la Consejería de Justicia y Administración Pública una Recomendación para que, entre otras cuestiones, impulse la elaboración de una reglamentación general de los Puntos de Encuentro Familiar, determinando el

régimen del servicio, los derechos y deberes de las personas usuarias, el contenido de la prestación, los mínimos requisitos de medios materiales y personales, además del régimen de convivencia y los posibles recursos contra aquellas decisiones susceptibles de ello.

De igual manera, la Recomendación contiene una propuesta para que se disponga de un Plan de extensión del servicio de los Puntos de Encuentro Familiar conforme a unos criterios homogéneos y razonables de demanda y cercanía a la ciudadanía, contando para ello con la colaboración de aquellas Corporaciones Locales interesadas en la prestación de dicho servicio.

Esta resolución se ha formulado en fechas recientes al cierre de la presente edición lo que determina que la Administración no haya dispuesto del tiempo necesario para valorar nuestra propuesta.

Esperamos sinceramente que nuestras Recomendaciones se han finalmente aceptadas y acogidas pues ello contribuirá, sin lugar a dudas, a facilitar el ejercicio del derecho de las personas menores a relacionarse con sus progenitores en caso de ruptura o conflicto familiar, lo que sin duda, es un modo de velar por el interés superior de las personas menores.

*(Ver Sección Tercera)*



# Conquistar al alumnado con alternativas: una buena forma de luchar contra el fracaso escolar

Los programas de cualificación profesional inicial (PCPI): un importante instrumento para combatir el fracaso escolar o abandono temprano de las enseñanzas

**E**l fracaso escolar o abandono temprano de las enseñanzas constituyen, sin lugar a dudas, los principales problemas que afectan a nuestro actual sistema educativo, y encontrar soluciones para estos fenómenos se presenta como una ardua tarea.

En los últimos tiempos se han ido proponiendo diversas medidas y poniendo a disposición de la comunidad educativa algunos instrumentos con los que combatir este grave problema, uno de los cuales son los Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI).

Ley Orgánica 2/2006, de Educación, establece y define estos Programas, que tienen como objetivo evitar el abandono escolar temprano, abrir expectativas de formación y cualificación posterior y facilitar el acceso a la vida laboral a aquellos alumnos y alumnas mayores de 16 años que no hayan obtenido el título de graduado en Educación Secundaria Obligatoria. Entre otros aspectos, y a diferencia de lo que ocurría con los Programas de Garantía Social, estos nuevos Programas han incorporado un módulo formativo que permite obtener el graduado en Educación Secundaria Obligatoria además del graduado en módulos de formación básica y profesional.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía, el Decreto que regula la ordenación educativa y las enseñanzas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria en Andalucía (Decreto 231/2007, de 31 de Julio) recoge un mandato dirigido a la Consejería de Educación para que organice y, en su caso, autorice, los Programas de Cualificación Profesional Inicial con el fin de favorecer la inserción social, educativa y laboral de los jóvenes mayores de 16 años que no hayan podido obtener el título de ESO. Esta habilitación ha quedado plasmada en la Orden de 24 de Junio de 2008, por la que se regulan los Programas de Cualificación Profesional.

La primera vez que se ha ofertado estos Programas en Andalucía ha sido en el curso 2008-2009. A tenor de los datos facilitados por la Administración educativa, en dicho curso escolar cursaron estudios 1.477.582 alumnos y alumnas en enseñanzas no universitarias, de los cuales, el 36,1 por 100 estaban matriculados en Educación Primaria; el 25,9 por 100 en Educación Secundaria Obligatoria; el 23,7 por 100 en Educación Infantil; un 7,2 por 100 en Bachillerato; y sólo el 0,6 por 100 se encontraban matriculados en los Programas de Cualificación Profesional Inicial. Los Ciclos Formativos de Grado Medio acaparaban el 3,5 por 100 y el resto, el 2,5 por 100 corresponde a alumnado matriculado en Ciclos Formativos de Grado Superior.

Por su parte, en el actual curso escolar 2009-2010 –segundo de vigencia de los Programas– se han escolarizado un total de 1.740.027 alumnos y alumnas en enseñanzas no universitarias, de los cuales sólo el 0,8 por 100, están matriculados en Programas de Cualificación Profesional Inicial. El resto del alumnado se encuentra cursando Educación Primaria un 31,2 por 100; Educación Secundaria Obligatoria un 21,7 por

100; Educación Infantil segundo ciclo un 16,1 por 100; Bachillerato un 6,2 por 100; Ciclos Formativos un 5,3 por 100; Educación en Régimen especial un 5,2 por 100; Educación Infantil de primer ciclo un 4,1 por 100; Educación Especial un 0,4 por 100; y el resto, es decir, un 9 por 100 se corresponde con el alumnado matriculado en las enseñanzas de Educación de personas adultas.

Este esfuerzo en la implantación de los Programas de Cualificación Profesional Inicial y de su dignificación eliminando sus efectos estigmatizadores se hace más necesaria, si cabe, en tiempos de dificultades económicas como los que actualmente padecemos.

Ciertamente, hace unos años no era infrecuente encontrar alumnos de los denominados “forzosos” que no mostraban interés alguno en culminar su proceso formativo, siendo sus únicas expectativas esperar a cumplir la edad que les obliga a permanecer en el centro escolar. Tampoco tenían más aspiraciones de formación, una vez alcanzada la anhelada edad de los 16 años, porque podían acceder sin demasiada dificultad a un mercado de trabajo que no le exigía cualificación alguna y que le iba a permitir tener una cierta independencia económica.

Esta facilidad para acceder a un mercado laboral que precisaba mano de obra abundante y no cualificada propició el incremento del abandono escolar. Bien es cierto que estas personas pasaban por una larga lista de trabajos temporales, inestables y no siempre bien retribuidos, con los que les resultaba difícil construir un perfil profesional reconocido social y económicamente. Hoy la crisis ha sesgado estas trayectorias de manera evidente.

De este modo, cuando ahora se produce el abandono de las enseñanzas, las únicas opciones con las que se encuentran estos jóvenes son dos: quedarse en casa sin realizar ninguna

Este esfuerzo en la implantación de los Programas de Cualificación Profesional Inicial y de su dignificación eliminando sus efectos estigmatizadores se hace más necesaria, si cabe, en tiempos de dificultades económicas como los que actualmente padecemos.

actividad con los consiguientes peligros de truncar su formación o, bien, continuar un proceso formativo orientado a obtener una determinada cualificación profesional que le ayude a superar sus desventajas sociolaborales y educativas.

Somos conscientes de que algunas de las medidas que se apuntan relativa a la existencia de una oferta suficiente y eficaz de los Programas de Cualificación Profesional Inicial conllevan un gasto público, ciertamente limitado en épocas de crisis como la que actualmente vive nuestra sociedad.

Pero ello no nos debe impedir poner de manifiesto que en España en general, y en Andalucía en particular, el gasto público en Educación está por debajo de la media de la Unión Europea, y que la propia Ley Orgánica de Educación, es su artículo 155, reconoce la obligación de los poderes públicos de dotar al conjunto del sistema educativo de los recursos económicos necesarios para dar cumplimiento a lo establecido en la norma con el fin de garantizar la consecución de los objetivos en ella previstos.

Esta Institución comparten la opinión de quienes apuntan a la educación como una de las máximas prioridades de los poderes públicos ya que la inversión en educación reporta beneficios individuales y sociales que revierten en el bienestar social con un efecto altamente multiplicador.

En todo caso, tenemos el convencimiento de que en esta labor la Administración debería contar con la opinión y criterio de los profesionales de la enseñanza, tendría que escuchar la opinión de las familias y, en definitiva debería poner especial empeño en ofrecer una cualificación y acreditación profesional básica y dignificada que permita al alumnado acceder al mundo laboral pero sin descuidar el resto de aprendizajes básicos y fundamentales que le facilite seguir aprendiendo a lo largo de su vida.

(Ver Sección Primera. II)



## Hasta que la muerte nos separe : sigue sin resolverse la asignación compartida de centros residenciales para parejas de personas mayores.

Al cabo de tres años de la entrada en vigor de la Ley de la Dependencia, y cuando se viene poniendo el acento sobre las carencias y vacíos que genera su aplicación, se destaca señaladamente entre las mismas la imposibilidad actual de acceso conjunto a un centro residencial de mayores, de ambos miembros de una pareja, sean o no matrimonio, salvo el específico caso en el que tramitado el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia, ambos obtengan un grado y nivel que les dé derecho a la prestación residencial, y la efectividad de aquél se refiera al mismo momento temporal.

**No** suele ser esto lo habitual, pues lo común es que uno de los integrantes de la pareja sea dependiente y el otro no, o bien que aún cuando ambos sean reconocidos con tal condición, no tengan los dos derecho a la prestación residencial, o la efectividad del derecho de uno aparezca diferida respecto a la del otro.

¿Renunciaría a estar con su pareja tras una vida entera en común?, ¿tienen nuestros mayores derecho a enamorarse y formar núcleos estables de convivencia en las postrimerías de su vida?, ¿promueven realmente nuestras Administraciones el bienestar personal y social de las personas de mayor edad?

Son argumentos que nos expresan en las quejas que hemos tramitado sobre la cuestión.

Ciertamente han existido propuestas administrativas diversas para encontrar una solución a este estado de cosas: opción por otra modalidad de intervención hasta que ambos tengan derecho a la prestación residencial; acceso a una plaza privada en el mismo centro en el que el otro miembro de la pareja tiene una plaza concertada, con la posibilidad que en el futuro se pueda originar, si se alcanza la condición de dependiente en el grado adecuado, una prestación económica vinculada al servicio; o simplemente aplazamiento de la tramitación del PIA de uno de los integrantes para que se lleve a cabo cuando se pueda realizar la del otro.

Por el tiempo que entrañan en la mayor parte de los casos, no parece sin embargo que estas medidas puedan siquiera paliar la ansiedad de los afectados, por lo que en muchas ocasiones este sistema de acceso a plazas residenciales a través de la Ley de la Dependencia desincentiva el disfrute del derecho de aquellas personas mayores a quienes se les ha reconocido, pero que no obstante, no quieren dejar de vivir con sus parejas, por lo que terminan desistiéndose de los procedimientos iniciados, o renunciando a las plazas adjudicadas, incluso en grave perjuicio de sus propias necesidades de atención y cuidado.

La normativa que antes regulaba el ingreso y traslado en la residencias de mayores, contemplaba la posibilidad de que obtuvieran la condición de residentes, como acompañantes del beneficiario, el cónyuge o persona con la que acreditara convivencia marital durante cinco años. A pesar de que la vigencia de

esta regulación subsiste, puesto que no se ha derogado expresamente, la preferencia absoluta para el acceso a las plazas de quienes han sido reconocidos como dependientes, ha relegado prácticamente a la nada la alternativa que planteaba el procedimiento referido, aparte de que la dualidad de procedimientos que hoy en día se simultanean no hace sino general confusión en los ciudadanos, despertando expectativas de acceso que no van a tener posibilidad alguna de concretarse.

Son diversos los preceptos Constitucionales y Estatutarios que abogan por la dignidad de la persona, el acceso de los mayores a unas condiciones de vida independiente, su protección social y la promoción del envejecimiento activo, así como su participación de la vida social, educativa y cultural de la comunidad. No podemos obviar por tanto que forma parte del bienestar de las mayores e incide en el núcleo mismo de su dignidad la expresión de sus afectos y el mantenimiento de la situación de convivencia que han venido desarrollando a veces por períodos de tiempo muy prolongados, así como el establecimiento de nuevos vínculos de esta naturaleza.

De ahí que necesariamente tengamos que considerar que la falta de previsión de sistemas que permitan el acceso conjunto de los integrantes de una pareja a un centro residencial de mayores, cuando uno de ellos ha sido declarado dependiente con derecho a prestación residencial, no puede suponer la ruptura obligada de la convivencia de matrimonios que llevan juntos toda la vida, o la formalización de trabas al establecimiento de núcleos afectivos estables que significativamente inciden en el ansiado bienestar personal y social de los mayores.

Urge por tanto que la nueva regulación sobre los requisitos de acceso a centros de mayores para personas dependientes y en situación de exclusión social, sobre la que al parecer viene trabajando la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, incorpore mecanismos que posibiliten el reagru-

pamiento familiar que venimos demandando, así como que la normativa comentada vea la luz a la mayor brevedad, pues tal y como nos decía la promotora de una de las quejas que sobre esta materia hemos recibido en esta Institución: “a los 78 y 83 años lo que menos se posee en tiempo, y nosotros sólo pedimos pasar juntos el mucho o poco que nos quede”.

*(Ver Sección Segunda Capítulo X. 2.1)*



“ Un argumento impecable: “A los 78 y 83 años lo que menos se posee en tiempo, y nosotros sólo pedimos pasar juntos el mucho o poco que nos quede” ”

# Acceso a la información en materia de cultura. La sorprendente supresión de la acción pública en la Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía.



La inclusión del principio de transparencia en el artículo 133 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y su consideración como uno de los principios de actuación de la Administración de la Junta de Andalucía, supone la culminación en el ámbito andaluz de un proceso íntimamente conectado con el proyecto de modernización de la Administración Pública que pretende acercar la gestión pública a la ciudadanía, fomentando la participación de los ciudadanos y ciudadanas en los procedimientos administrativos que les afecten.

**Se** pretende con la consagración estatutaria de este principio de transparencia acabar con la práctica ancestral de nuestra Administración de mostrarse renuente a permitir el escrutinio público de su actuación administrativa. Una práctica, que venía dando lugar a una gestión pública oscurantista, desincentivadora del derecho de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos y esquivo del control de sus actos por los propios administrados.

Si trasladamos estas premisas al ámbito de la administración cultural habremos de concluir postulando la necesidad de que el principio de transparencia sea la base del actuar administrativo en aquellos supuestos en que se demande el ejercicio del derecho de acceso a archivos y documentos administrativos de contenido cultural en poder de dicha Administración.

Sin embargo, ésta no parece ser la práctica habitual en la Administración cultural andaluza ya que algunas de las quejas recibidas durante el año 2009 nos han permiti-

do comprobar la renuencia de algunos organismos dependientes de la Consejería de Cultura a la hora de facilitar a la ciudadanía el acceso a archivos y documentos bajo su tutela administrativa y el escaso apego de dichos organismos a los postulados del principio de transparencia.

Particularmente preocupante, por lo que implica de rechazo de los principios de transparencia y fomento de la participación ciudadana en los asuntos culturales, nos parece la decisión del legislador andaluz de suprimir en la Ley 14/2007, de Patrimonio Histórico de Andalucía, la acción pública en materia de cultura.

A este respecto, conviene recordar que el artículo 8 de la Ley 16/1985, de 25 de Junio, del Patrimonio Histórico Español, dispone lo siguiente:

«2. Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales contencioso-administrativos el cumplimiento de lo previsto en esta Ley para la defensa de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español».

Doctrina y Jurisprudencia han precisado suficientemente el instrumento jurídico de la acción pública contenido en este precepto legal, aclarando que se configura, no como una simple regla procesal por la que se atribuye a la ciudadanía una función abstracta de fiscalización de la observancia de la legalidad, sino como un principio de derecho material por el que se les reconoce un verdadero derecho subjetivo para defender la legal actuación de los poderes públicos en aplicación de la normativa cultural.

En este sentido, y en relación con la institución de la acción pública en materia de cultura, conviene precisar

que carece totalmente de relevancia el hecho de que tal instrumento jurídico no aparezca reconocido expresamente en la vigente Ley 14/2007, de Patrimonio Histórico de Andalucía,

Las razones que hayan llevado al legislador andaluz a optar por suprimir cualquier referencia a la acción pública en la nueva Ley patrimonial andaluza, a diferencia de lo que ocurría con la precedente ley de 1991 que expresamente lo contemplaba en su artículo 5.2., las desconocemos puesto que nada se indica al respecto en la exposición de motivos del texto legal. No obstante, resulta



difícil apoyar tal decisión por cuanto la misma parece mostrar una voluntad del legislador de apartarse de una corriente legislativa, jurisprudencial y doctrinal que viene apostando desde hace ya tiempo por una ampliación de los ámbitos de participación ciudadana en los asuntos públicos, especialmente en aquellas materias relacionadas con los denominados derechos sociales de tercera generación, como son considerados, muy significativamente, los relacionados con la cultura, el urbanismo o el medio ambiente.

No obstante, pese a ser una decisión cuestionable, entendemos que la misma carece de especial trascendencia jurídica, por cuanto la acción pública viene reconocida en el ámbito de la cultura en el artículo 8.2 de la Ley 16/1985, de Patrimonio Histórico Español, que, a estos efectos, tiene la consideración de legislación básica indisponible para el legislador autonómico.

En este sentido, conviene señalar que la acción pública incide directamente en un ámbito, como es el de la regulación general del proceso administrativo y jurisdiccional, cuya ordenación parece haber quedado reservada al Estado en función de lo dispuesto en el artículo 149.1 de la Constitución Española, en sus apartados 6º y 18º.

¿Por qué desaparece la acción popular de la normativa cultura andaluza? Su reconocimiento ha sido la herramienta esencial para la participación ciudadana en muchos asuntos de interés para sociedad movilizada y culta.

A este respecto, entendemos que no entra en el ámbito de potestades del legislador autonómico la po-

¿Por qué desaparece la acción popular de la normativa cultura andaluza? Su reconocimiento ha sido la herramienta esencial para la participación ciudadana en muchos asuntos de interés para una sociedad movilizada y culta.

sibilidad de restringir un derecho que entronca no sólo con el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos del artículo 23 de la Constitución, sino también con el derecho de igualdad en el acceso a la tutela judicial que preconiza el artículo 24 de la Carta Magna en relación con el artículo 14 del mismo texto.

Cuestión distinta, y merecedora de un análisis detenido, sería la posibilidad de reconocimiento de esta acción popular en el ámbito de leyes dictadas por el legislador autonómico en el marco de competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma, como de hecho ha ocurrido en algunas normas autonómicas medioambientales, urbanísticas y culturales. En estos supuesto lo que se produce es una ampliación de la legitimación procesal por parte del legislador autonómico. Posibilidad que, aunque discutible desde la perspectiva del principio de igualdad en el acceso a la justicia, no merece, a nuestro juicio, un rechazo tan palmario como la presunta intención restrictiva de la acción pública que parece derivarse del tenor de la Ley 14/2007, de Patrimonio Histórico de Andalucía.

En conclusión, dado que la acción pública en materia de cultura sigue siendo de aplicación en Andalucía por mandato del artículo 8.2 de la Ley 16/1985, de Patrimonio Histórico Español, no parece tener sentido alguno, su deliberada supresión del articulado de la Ley 14/2007, de Patrimonio Histórico de Andalucía, por lo que debemos postular su pronta reintegración al acervo jurídico andaluz en materia de cultura.

*(Ver Sección Primera. II)*

## Avancemos en la regulación del taxi

La Comunidad Autónoma debe ejercer su competencia en materia de regulación de transportes, desarrollando las previsiones de la Ley de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía.

Con objeto de establecer una ordenación de mínimos en el transporte urbano de vehículos de turismo en Andalucía, es preciso que la Comunidad Autónoma desarrolle las previsiones que contempla la Ley 2/2003, de 12 de Mayo, de Ordenación de los Transportes Terrestres, respecto de su desarrollo reglamentario en relación con el régimen jurídico de los autotaxis.

Y es que, sin perjuicio de que corresponde a los municipios regular el régimen de ejercicio y extinción de las licencias para este transporte, el artículo 15 de la Ley establece que tal regulación se establecerá de acuerdo con la normativa autonómica y estatal en la materia. Pero es que, además, el precepto comentado prevé, en su número 7, que:

«7. Reglamentariamente, la Comunidad Autónoma, cuando así se considere necesario para garantizar el adecuado funcionamiento del sistema general de transporte, podrá establecer normas sobre las siguientes materias:

- a) Predeterminación del número máximo de licencias de autotaxis en cada uno de los distintos municipios, en función de su volumen de población u otros parámetros objetivos, teniendo en cuenta los estudios técnicos municipales que valoren la necesidad y conveniencia de ampliar o no el número de licencias.
- b) Transmisión de las licencias municipales y forma de llevarla a efecto, pudiéndose establecer limitaciones a dicha transmisión, así como las normas para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto a favor de las Administraciones que las otorgaron.
- c) Posibilidad de establecimiento de límites en la vigencia de las licencias municipales.

d) Posibilidad de establecimiento de un régimen de incompatibilidades de los titulares de las licencias o límites en el número de conductores.

e) Cualquier otra materia que afecte al otorgamiento, modificación o extinción de las licencias, así como al régimen de prestación de los servicios».

Una lectura de estos preceptos, así como del contenido de los artículos 35 y siguientes, que establecen el régimen sancionador, hace aconsejable concreción de determinadas previsiones de la Ley en este ámbito, a través del correspondiente desarrollo reglamentario.

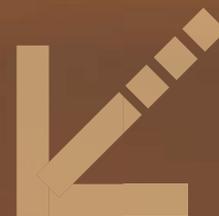
Desde 2003 quedó pendiente fijar elementos esenciales del servicio del taxi en nuestros municipios. Usuarios, profesionales y todo el sector lo demandan.

La Comunidad Autónoma debe ejercer estas competencias, tanto para una adecuada protección de consumidores y usuarios, como para dotar de seguridad jurídica al propio sector del taxi y generar un marco de referencia normativa que facilite la aprobación o adaptación, según los casos, a la normativa andaluza en este ámbito.

(Ver Sección Segunda II. 2.3.2)

Desde 2003 quedó pendiente fijar elementos esenciales del servicio del taxi en nuestros municipios. Usuarios, profesionales y todo el sector lo demandan.

# Planes Especiales de Protección. Una salvaguarda imprescindible para los conjuntos históricos.



Esta Institución viene insistiendo desde hace bastantes años en la necesidad de que los municipios que cuenten con conjuntos históricos declarados como tales procedan con la mayor rapidez a la aprobación de los oportunos planes especiales de protección, o bien incluyan las disposiciones para la protección específica de los mismos en el Plan General de Ordenación, acompañando el mismo del oportuno catálogo de bienes protegidos.

**A**tal fin venimos postulando desde hace tiempo la necesidad de una mayor implicación de la Consejería de Cultura en esta cuestión, tanto para compeler a los Ayuntamientos a aprobar el planeamiento de protección sin más dilaciones, como para ofrecer a los mismos la colaboración técnica y económica que precisen a tal fin.

No obstante, la conveniencia de una mayor implicación de la Consejería de Cultura para conseguir que los Ayuntamientos avancen en la elaboración y aprobación de este planeamiento de protección de sus conjuntos históricos no debe interpretarse como un llamamiento a la acción unilateral por parte de dicha Consejería en detrimento de los ámbitos competenciales de los municipios consagrados en el principio de autonomía local, salvo en aquellos supuestos excepciona-

les en que la absoluta renuencia a actuar por parte de algún municipio pusiera objetivamente en riesgo los valores patrimoniales del conjunto histórico.

Como regla general esta mayor implicación de la Consejería de Cultura en la elaboración por los Ayuntamientos del planeamiento de protección de sus conjuntos históricos debería encauzarse fundamentalmente por la vía de la colaboración y la asistencia técnica y económica al municipio, resolviéndose las posibles controversias sobre el alcance y contenido del planeamiento por medio del diálogo y el consenso y tratando de huir de posturas de imposición ya que no debemos olvidar que una vez aprobado el planeamiento de protección cabe la delegación competencial en los municipios, los cuales pasan, de este modo, a ejercer un papel primordial en la protección efectiva y cotidiana del conjunto histórico.

En todo caso, y aun siendo siempre preferible la opción dialogada y consensuada, debe quedar clara la necesidad de que, en un plazo breve de tiempo, no sigan existiendo en Andalucía municipios con conjuntos históricos que no cuenten con planeamiento de protección debidamente actualizado.

Y es que hasta tanto no se dote a estos conjuntos históricos de la protección jurídica que precisen seguirán produciéndose actuaciones que desvirtúen sus valores o afecten a su integridad, amparándose en las vaguedades o imprecisiones de las normas obsoletas que los regulan.

*(Ver Sección Segunda Capítulo III. 2.1.2)*

# La pretendida universalidad del derecho a la asistencia

## ¿Para qué sirve la tarjeta sanitaria?

Curiosamente algunos conceptos y funcionalidades son percibidos por los ciudadanos con el carácter de verdades generalizadas, cuando en su sentido real los mismos no están exentos, cuando menos, de matices e interpretaciones.

**E**n esta situación de confusión y desconocimiento incide no pocas veces la ambigüedad calculada de nuestras Administraciones, incluso en beneficio de los usuarios del sistema sanitario público, lo que deja en evidencia de una forma más marcada por tanto, la incongruencia de algunas actuaciones.

Nos estamos refiriendo a aquellos casos en los que los dispositivos sanitarios facturan la atención sanitaria que dispensan a quienes no aparecen como titulares del derecho a la asistencia, los cuales normalmente al cabo de un cierto tiempo de su paso por los centros sanitarios para intervenciones o tratamientos, se ven requeridos a abonar importes nada desdeñables.

Y es que el acceso a las prestaciones de atención sanitaria es comúnmente sentido como un derecho de todos (universal y gratuito), y el ciudadano no acierta a imaginar que pudiera no estar legitimado para su disfrute, sobre todo cuando aparentemente cuenta con el título que le otorga tal consideración, que para él no es otro que la denominada tarjeta sanitaria.

Lamentablemente ninguno de estos presupuestos es del todo cierto, pues aún hay una minoría de ciudadanos sin

derecho, y la referida tarjeta tampoco prueba documentalmente dicha titularidad.

No en vano en cuanto a la regulación del derecho a la asistencia sanitaria todavía nos debatimos entre dos órdenes jurídicos que obedecen a concepciones diferentes, las cuales no se han integrado en su totalidad. Así en línea con el reconocimiento constitucional del derecho a la protección de la salud, tanto la Ley General de Sanidad como la Ley de Salud de Andalucía extienden la titularidad de aquél a todos los españoles y extranjeros residentes en sus respectivos ámbitos territoriales. Subsiste sin embargo otra concepción que contempla la atención sanitaria como prestación del sistema de Seguridad Social, dispensable por tanto a quienes se encuentran incluidos en el ámbito de cobertura de dicho sistema (titulares y beneficiarios).

A pesar de encontrarnos inmersos en un proceso de transformación que desde la segunda concepción enunciada habría de llevarnos a la primera, la realidad es que aún predomina un modelo de Seguridad Social donde prima la adscripción profesional, desdibujado en buena parte por las sucesivas ampliaciones del ámbito de cobertura del sistema.

En este orden de cosas no resulta extraño que la Administración Sanitaria Andaluza trate de amparar a quienes conforme a la normativa de Seguridad Social no tienen reconocida la titularidad del derecho, a través de lo que denominan “extensión de cobertura”. ¿No sería más lógico adoptar las medidas normativas necesarias para materializar de una manera efectiva la verdadera y total universalidad del derecho, al menos en el territorio de la Comunidad Autónoma?. ¿Y promover las

iniciativas para que se impulse la reforma legal que permita fijar los contenidos del derecho a la asistencia sanitaria como derecho público subjetivo personal y no necesariamente contributivo?. De esta manera el ciudadano no quedaría a expensas de la declarada ambigüedad administrativa, y tendría medios adecuados para defenderse cuando la acción de los agentes públicos se vuelve contra él, demandándole indebidamente el pago de la atención sanitaria recibida.

También contribuye a generar este estado de confusión la expedición de tarjetas sanitarias sin comprobación previa de la titularidad del derecho. En contra de la creencia generalizada de los usuarios, la tarjeta no acredita el derecho y no constituye título válido de acceso a las prestaciones del sistema, pues para la Consejería de Salud, se trata de un documento meramente identificativo que se expide a todo aquél que lo solicita, y no acredita el derecho porque no puede modificarse en función de las diversas vicisitudes que pueden afectar a la vida del mismo.

En nuestra opinión la funcionalidad exclusivamente identificativa de la tarjeta sanitaria no se destaca claramente en la regulación autonómica, pues si bien dicha interpretación pudiera sustentarse en el contenido de la Orden 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 SSPA; también contamos con otras disposiciones en las que la tarjeta adquiere una naturaleza probatoria del derecho. Pero es que además la normativa estatal básica que regula la tarjeta sanitaria individual claramente determina 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.

¿No es mejor comprobar primero el derecho y después advertir a los no beneficiarios de que se les van a facturar los servicios prestados?



¿No es mejor comprobar primero el derecho y después advertir a los no beneficiarios de que se les van a facturar los servicios prestados?

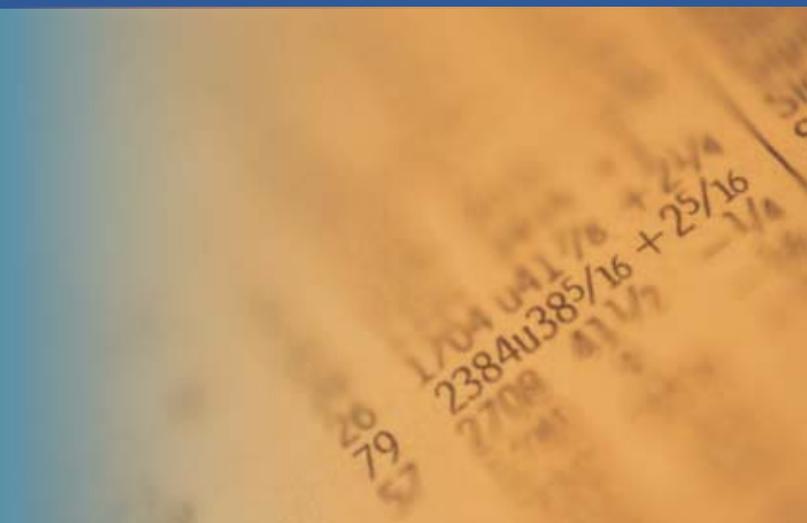
En todo caso, se crea un estado de opinión por el que el ciudadano piensa que de por sí tiene un derecho de acceso natural al sistema sanitario, y encima se ve reforzado en su creencia por la expedición de la tarjeta sanitaria, y a ello se une que cuando solicita asistencia a través de cualquiera de los dispositivos del sistema sanitario público, todo lo más se le solicita la tarjeta en ocasiones, pero normalmente no se comprueba su situación respecto al derecho a la asistencia a través del mecanismo oportuno (la Base de Datos de Usuarios).

Con ello, ¿no resulta un sin sentido la liquidación de gastos de asistencia a quienes eventualmente no ostentaban derecho a la asistencia conforme a las normas de cobertura del sistema de Seguridad Social?, e incluso de verse obligados a este tipo de exacciones en los casos de terceros obligados al pago, ¿no es mejor comprobar primero el derecho y después advertir a los no beneficiarios de que se les van a facturar los servicios prestados?

(Ver Sección Segunda, Capítulo IX. 2.1)

# 5

## UN AÑO EN CIFRAS



# Un año en cifras

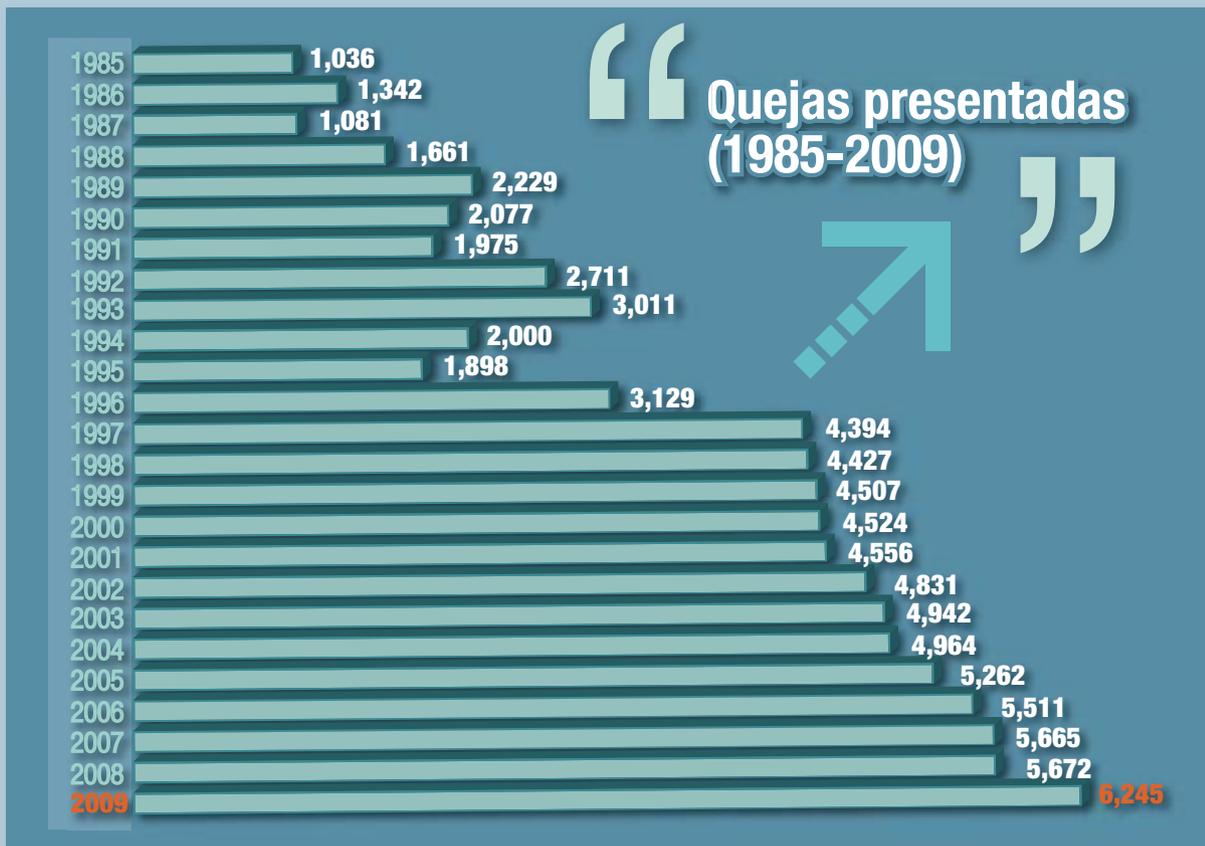
Explicar el trabajo de la Institución a lo largo de un ejercicio traducido en cifras resulta siempre difícil. La amplitud de las actuaciones desarrolladas y la singularidad de las funciones atribuidas al Defensor del Pueblo Andaluz no tienen en los números y estadísticas unas herramientas suficientemente expresivas para divulgar todo el sentido y alcance de nuestro trabajo. Con todo, pretendemos ofrecer unos indicadores básicos que ayuden a comprender el trabajo expuesto en este Informe Anual y a procurar despertar el interés por acercarse a sus propios contenidos.

**Los** datos estadísticos reflejan un aumento del número de quejas presentadas, con un total de 6.245. Las materias tratadas en estas quejas se concentran en aspectos de educación (805 quejas), prisiones y salud (con 498 y 493 quejas, respectivamente, o aspectos de menores (465) y medioambientales (424). También, acumulando todas las iniciativas presentadas en relación al personal del sector público se han recibido 628 quejas.

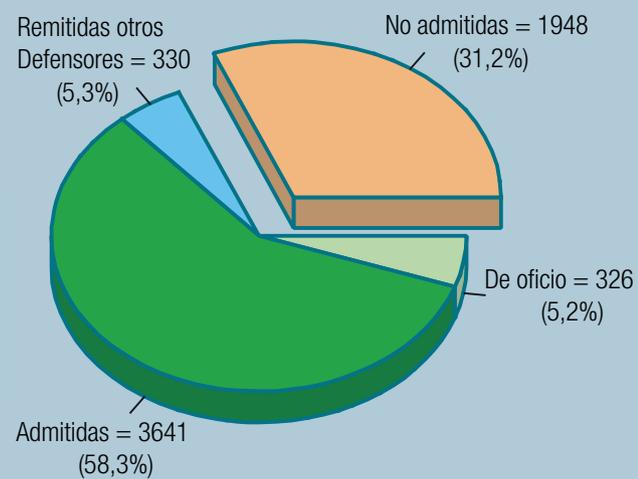
Como viene siendo habitual, se ha continuado con actuaciones adoptadas por la propia iniciativa de la Institución a través de las quejas de oficio. Este año se han iniciado 326 expedientes de esta naturaleza dirigidos a materias de Educación, problemas de menores, o accidentes laborales.

Seguimos apreciando un empleo cada vez más notorio de las nuevas tecnologías en los accesos y contactos de las personas con la Institución. Este ejercicio ofrece una consolidación de las vías electrónicas de formulación de quejas (más de un 37,5 % de las recibidas), del mismo modo que se obtienen datos de crecimiento exponencial de los contactos mantenidos a través del servicio en internet frente a otras modalidades de contacto más presencial.

Sin duda, la adaptación paulatina de la Institución a las herramientas de comunicación y gestión electrónica será un reto que ocupe una buena parte de los esfuerzos del Defensor del Pueblo Andaluz para mejorar nuestras relaciones con las personas, administraciones, entidades ciudadanas y otros agentes de interés.



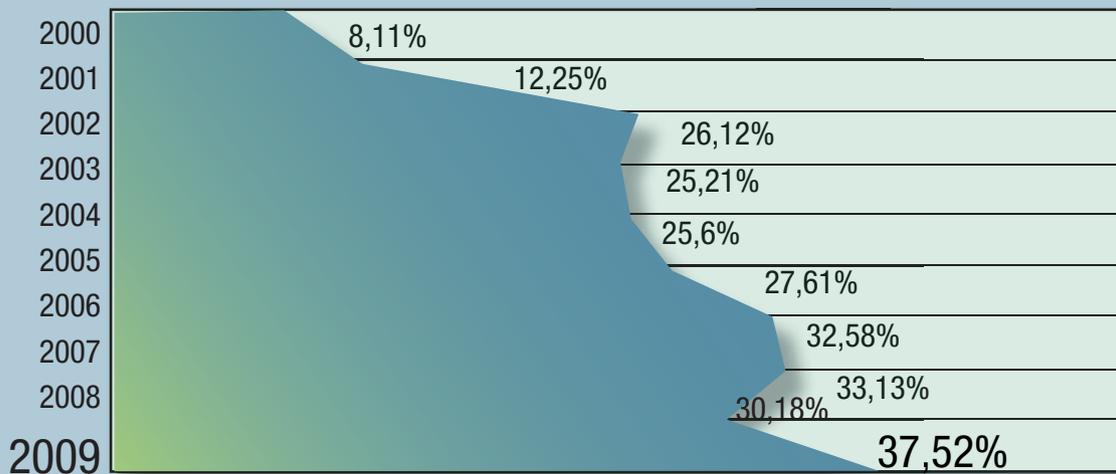
### “ Admisión de las quejas (2009) ”



## “Quejas de Oficio”



## “Quejas presentadas por internet”



# “ Distribución geográfica y por Materias 2009 ”

(en orden numérico)

Área de actuación	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	Otras	TOTAL
Educación	76	103	62	36	20	14	117	221	156	<b>805</b>
Personal del Sector Público	31	66	42	56	33	39	65	171	125	<b>628</b>
Prisiones	37	131	21	22	47	9	24	129	78	<b>498</b>
Salud	29	58	32	44	28	30	65	116	91	<b>493</b>
Menores	6	71	29	30	14	16	64	93	142	<b>465</b>
Medioambiente	60	46	20	42	20	24	36	108	68	<b>424</b>
Ser. Sociales y Dependencias	11	51	27	23	20	12	30	113	42	<b>329</b>
Vivienda	6	45	18	11	17	17	33	113	55	<b>315</b>
Administraciones Económicas	24	27	12	29	16	17	43	69	63	<b>300</b>
Trabajo	12	36	15	25	10	49	22	48	45	<b>262</b>
Urbanismo	18	28	25	17	6	9	69	44	22	<b>238</b>
Administración de Justicia	16	36	8	21	9	15	39	43	41	<b>228</b>
Transportes	9	23	5	13	5	10	21	62	40	<b>188</b>
Extranjería	5	13	0	7	7	2	22	81	39	<b>176</b>
Telecom.. y Tecnologías	9	17	3	14	3	5	21	36	37	<b>145</b>
Administraciones Tributarias	10	14	6	9	7	3	20	40	21	<b>130</b>
Protección Ciudadana	2	12	8	6	7	4	16	28	42	<b>125</b>
Cultura y Deportes	2	8	7	8	0	6	5	56	11	<b>103</b>
Seg. Social	3	16	6	5	10	3	18	29	13	<b>103</b>
Org.. de Administraciones	4	8	8	5	5	10	5	29	21	<b>95</b>
Políticas de Igualdad	1	12	5	2	5	4	6	21	26	<b>82</b>
Obras Públicas	8	10	5	12	4	6	8	17	8	<b>78</b>
Agricultura, Ganadería y Pesca	1	3	6	7	1	1	0	4	2	<b>25</b>
Inform. y Atención al Ciudadano	1	1	1	0	0	0	2	3	2	<b>10</b>
<b>TOTAL</b>	<b>381</b>	<b>835</b>	<b>371</b>	<b>444</b>	<b>294</b>	<b>305</b>	<b>751</b>	<b>1.674</b>	<b>1.190</b>	<b>6.245</b>

(Ver Anexo Estadístico)

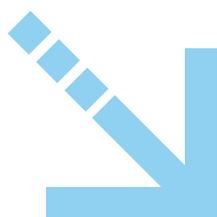


# 6

## ESCUCHANDO Y APRENDIENDO

Las facetas de mediación y de diálogo con las personas, las asociaciones y entre las propias Administraciones es un trabajo que genera, años a año, una actividad más enriquecedora en la Institución. También el contacto directo de nuestra Oficina de Información merece un espacio singular en el Informe Anual.

# escuchando y aprendiendo



## Sigue aumentando el número de consultas atendidas por nuestra Oficina de Información.

Durante el ejercicio 2009, se llegó a la cifra de 8.143 consultas en la Oficina de Información del Defensor del Pueblo Andaluz, lo que representa un 10,55% más que en 2008, en el que ascendieron a 7.366.

**En** ellas, se solicita información sobre los más variados asuntos, sean o no competencia de esta Oficina y, en su caso, de otros Comisionados Parlamentarios, aunque el mayor porcentaje de las mismas, atañen al deseo de las personas consultantes de conocer nuestras posibilidades de intervenir en la resolución de los problemas que plantean.

Esta cifra global representa una media de 678 consultas al mes. El período de tiempo en el que se atendió un mayor número fue septiembre, con 848 y en el que menos, diciembre, en el que descendieron a 493.

El 50,60% de las consultas fueron planteadas por mujeres y el 43,33% por hombres. El principal medio utilizado para formularlas fue el teléfono, con 6.449 llamadas y el segundo la entrevista personal en nuestra sede, con 1.108 visitas. En tercer lugar, figuran las consultas presentadas por vía postal y electrónica, que sumaron 586 peticiones de información.

Aunque los datos sobre la situación laboral de las personas consultantes, son siempre relativos, porque se recaban cuando voluntariamente nos suministran los mis-

mos o se desprenden del contexto de las entrevistas, nos encontramos con que de las 2.131 personas de las que tenemos datos laborales en 2009, el mayor número de ellas, realizan algún tipo de actividad laboral, siendo mayor también el número de personas en activo que son mujeres. De igual forma, también es mayor el número de mujeres desempleadas que el de hombres. Esto es lógico si tenemos en cuenta la reiterada tendencia a la feminización de las personas usuarias de nuestra Oficina de Información que se viene produciendo desde hace algunos años.

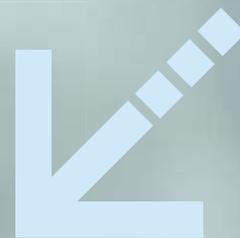
Por otra parte, la información sobre el estado de tramitación de los expedientes de queja o sobre cualquier aspecto que pueda relacionarse con los mismos, forma parte de las actuaciones más significativas que lleva a cabo el Servicio de Información: En este año, las consultas relativas a este cometido, han ascendido a 2.585, según el siguiente desglose:



<b>OBJETO DE LA CONSULTA REFERIDA A LA QUEJA TRAMITADA</b>	<b>Número consultas</b>
Conocer la marcha del expediente	1.450
Aportar datos nuevos	746
Mostrar disconformidad con un trámite	127
Comunicar su desistimiento	6
Solicitar cita con el Defensor	78
Comunicar la solución del asunto	37
Solicitar documentación del expediente	89
Solicitar aclaración al contenido de un escrito	37
Agradecer la intervención del Defensor	15
<b>TOTAL</b>	<b>2.585</b>

*(Ver Sección Séptima)*

# Los Defensores del Pueblo de toda España debaten “La protección de los derechos de la ciudadanía derivados de la aplicación de las nuevas tecnologías”



Las XXIV Jornadas de Coordinación de los Defensores del Pueblo, celebradas este año en Andalucía, han girado en torno a la necesidad de proteger los derechos de la ciudadanía derivados de la aplicación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

La presencia, expresión e influencia de las TIC en nuestras vidas ha dado lugar a que se acuñe el término *Sociedad de la Información y del Conocimiento* para hacer referencia a la importancia que ostenta en nuestro sistema económico y cultural la creación, distribución y uso de la información.

En no pocos Estatutos de Autonomía se ha reconocido su acceso como un derecho y es que no en vano constituyen un instrumento esencial para el ejercicio de los derechos de la ciudadanía y un medio a través del cual los poderes públicos deben mejorar notablemente la eficacia de su actuación dirigida a garantizar su efectividad.

En su reunión, los Defensores del Pueblo llegaron, entre otras, a las siguientes conclusiones:

- Los poderes públicos, en todo caso, deben velar porque las innovaciones tecnológicas puedan ser disfru-

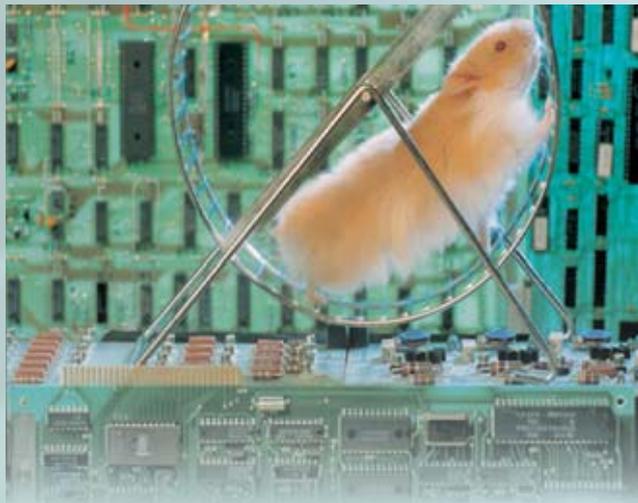
tadas por toda la ciudadanía y evitar la creación de nuevas brechas digitales por una desigual incorporación de sectores de la sociedad a su disponibilidad.

- Con el dinamismo y exigencias funcionales que demandan las nuevas tecnologías, se deben regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de toda la ciudadanía en el acceso a las TIC, por lo que se precisa una definición actualizada del “*servicio universal de telecomunicaciones*”.

- Los poderes públicos deberán garantizar la ciber-seguridad y velar por la defensa de los derechos de las personas a su privacidad e intimidad, y dotarse de los medios necesarios para perseguir penalmente aquellas conductas en la red tipificadas como delito.

- Los poderes públicos tienen el deber de liderar un modelo prestacional de servicios públicos a través de las TIC, además de impulsar la incorporación de la sociedad civil a la información y el conocimiento en un escenario irreversiblemente global.

- La sociedad civil demanda que se avance en la consolidación de un modelo de buena administración, lo que exigirá la incorporación de las TIC como instrumento para garantizar la calidad y eficacia en las relaciones de la e-administración con la ciudadanía. En especial, es imprescindible avanzar en la interoperabilidad (naciones como la “ventanilla única”, trabajo en red) entre todas las Administraciones que fundamenten acciones de coope-



ración y colaboración mutuas. Así mismo se echa en falta en la nueva Ley 11/2007 la consagración de un derecho de participación electrónica conectado a los trámites de información pública.

- Es imprescindible que las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales impulsen y garanticen, a la mayor brevedad posible, el ejercicio por la ciudadanía de los derechos reconocidos en la Ley 11/2007 de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia.

- Las Defensorías manifiestan su firme compromiso con la tutela de los derechos que en materia de protección de datos establece la normativa garantizadora de los mismos. Para ello, estas Instituciones, promoverán y garantizarán los derechos de los ciudadanos en este entorno, en el ámbito de sus competencias, adoptando las medidas correspondientes e incidiendo en la formación y sensibilización de todo el personal al servicio de las mismas.

*(Ver Sección Sexta)*

## De administrados a la ciberciudadanía

El Defensor pone en marcha medidas para divulgar y promover el derecho de la ciudadanía a relacionarse con la administración electrónica. Y nosotros también.

**E**stamos asistiendo, cada vez más, a un mayor desarrollo e implantación de las nuevas tecnologías en las actividades diarias del ser humano, entre las que se encuentra las relativas a su necesidad de relacionarse con las diferentes Administraciones y Organismo Públicos, en cuanto sujeto de derechos derivados del estatuto de persona ciudadana.

Por otra parte, asistimos a un nuevo modelo de Administración que basa su actuación en el uso intensivo de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC), que parte de su necesidad de modernización, de la mejora de sus servicios y de la gestión administrativa, a favor de una mayor eficacia y calidad en sus relaciones con la ciudadanía y con las demás Administraciones Públicas.

La reciente entrada en vigor de la Ley 11/2009, de 22 de Junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, ha

venido a aunar ambas realidades, hoy día incuestionables, por cuanto que la misma lleva a cabo el reconocimiento de un derecho a interactuar por vía electrónica con la Administración y el establecimiento de un estatuto jurídico de la ciudadanía frente a la Administración electrónica, al mismo tiempo que contempla aspectos básicos de la utilización de las tecnologías de la información en la actividad administrativa.

Teniendo en cuenta que esta norma pretende hacer realidad el derecho de la ciudadanía a una Buena Administración, por demás, reconocido como un derecho social en nuestro Estatuto de Autonomía para Andalucía, junto al de acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, nos ha parecido importante, continuar con nuestras acciones divulgativas que ayuden a promocionar los derechos que tienen los ciudadanos y ciudadanas tocándole, en esta ocasión a los contemplados en esta Ley, de los que son titulares quienes se constituyen en principales destinatarios y destinatarias de la e-Administración: ciudadanía en general, empresas y demás Administraciones Públicas, cuando actúan en calidad de usuarias.

Ello nos ha llevado a publicar la **Guía para relacionarse con la Administración Electrónica**, que viene a completar las otras dos que le han precedido en esta misma colección, a través de las cuales hemos abordado los Derechos de los Usuarios de las Tecnologías de la Información y la Comunicación y los Derechos sobre Protección de Datos Personales



En definitiva, con esta Guía hemos querido facilitar y contribuir, al conocimiento de una materia de absoluta actualidad y decisiva, en el desarrollo de la moderna Administración y la nueva concepción de una ciudadanía más activa y participativa de lo público.

En la misma línea, a lo largo del primer semestre de 2010 el Defensor pondrá en marcha sus sistemas de relación telemática con las personas que acuden a la Institución que esperamos relatar en próximos Informes.

# 7



## LOS INFORMES ESPECIALES DEL DEFENSOR

Detrás de la tramitación de cada queja, podemos encontrar situaciones que necesitan un estudio e investigación más concreta y profunda. Los Informes Especiales se han consolidado como nuestra mejor herramienta de análisis y de llamada de atención ante variados problemas que llegan al Defensor

# Los informes especiales del Defensor

## Ordenación del territorio y urbanismo en los informes del Defensor del Pueblo Andaluz

Una oportuna recopilación y puesta al día fue el trabajo que se contiene en este Informe Especial que recoge más de veinte años de análisis de las demandas ciudadanas en relación con el urbanismo y la ordenación de nuestro territorio

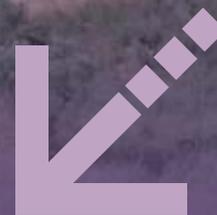
En este Informe, la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz realiza una serie de valoraciones que le sugiere la experiencia adquirida durante 20 años en la tramitación de quejas, confección de Informes Especiales y participación en reuniones y foros, en los que se han tratado cuestiones relacionadas con la Ordenación del Territorio y el Urbanismo.

Dada la naturaleza de esta Institución, se ofrece un análisis de aquellos aspectos que tienen, a nuestro juicio, un funcionamiento anómalo o inadecuado. Como idea central de este trabajo podríamos indicar que nuestro territorio ha sufrido en los últimos años un grave proceso de destrucción. Las herramientas normativas de planeamiento han sido cambiantes, incluso contradictorias y tampoco

en sus definiciones concretas han servido de auténtica guía efectiva de ordenación y respeto para ser aplicadas en nuestro territorio. El Informe desarrolla comentarios sobre una gran diversidad de aspectos relacionados con este ámbito, como el régimen jurídico, sostenibilidad y territorio, urbanismo y vivienda, disciplina urbanística, participación ciudadana, etc.



# Normativa sobre Participación Ciudadana en las Diputaciones Provinciales y en los Grandes Municipios de Andalucía



Han sido varias razones las que nos han impulsado a la realización del estudio indicado: En primer lugar la formulación en los últimos años de un mayor número de expedientes promovidos en materia de participación ciudadana en el ámbito local.

En segundo lugar, nos mueven a la presentación del Informe Especial indicado, razones de oportunidad, al haberse cumplido ya un lustro desde la promulgación de la Ley 57/2003, de 15 de Diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, que en cierto modo vino a suponer un renovado impulso en la implantación de los mecanismos y técnicas participativas, en forma acorde y concordada con las previsiones y principios, que dimanantes de la Carta Europea de la Autonomía Local, de 15 de Octubre de 1985, había impulsado y promocionado el Consejo de Europa mediante la Recomendación del Comité de Ministros Rec (2001) 19.

Incluimos en el Informe una serie de conclusiones y recomendaciones, relativas a la necesaria mejora de la regulación

de la participación ciudadana en la normativa autonómica de Régimen Local y en las reglamentaciones de las Entidades locales consultadas; así como relativas a la mejora de la organización complementaria para articular aquella participación y de la organización sectorial imprescindible para atender a la participación de los sectores sociales en riesgo de exclusión o en situación de necesidad; al mismo tiempo que efectuamos recomendación en orden al establecimiento del máximo posible de institutos de participación ciudadana, de técnicas para el fomento de la misma y, de la aplicación de los cauces o canales ofrecidos por las nuevas tecnologías.

Con el Informe presentado tratamos de contribuir al desarrollo e implantación de los principios y de las técnicas o medidas instrumentales imprescindibles, para la promoción de la, cada vez más real o evidente, democracia participativa local, con la incorporación de todos los sectores sociales a la gestión y toma de decisiones en los asuntos públicos, de común acuerdo o en consenso con los representantes políticos democráticamente elegidos, y tratando de conciliar y consensuar las distintas posiciones y planteamientos socio-políticos al respecto.

## Publicaciones

Nuestras publicaciones se refieren tanto al Defensor del Pueblo Andaluz como al Defensor del Menor de Andalucía y pueden contener:

- **Informes Anuales, Informes Especiales (monográficos) y otros Estudios**
- **Material divulgativo**
- **Otras publicaciones: Normas que nos regulan, Carta de Servicios, Jornadas de Coordinación**
- **Serie Documentos: Actas de Jornadas y trabajos de profesionales y académicos**
- **Guías de Derechos**
- **Base de datos de Informes**

Todas nuestras publicaciones se pueden consultar o/y descargar gratuitamente en Internet:

<http://www.defensor-and.es> donde, además, podrá encontrar otras funcionalidades y contenidos que pueden interesarle e informarse de todas las novedades que se van produciendo.

Para obtener más información acerca de las publicaciones podrán dirigirse a:

**Defensor del Pueblo Andaluz**  
Departamento de Documentación y Biblioteca  
C/ Reyes Católicos, 21. 41001 Sevilla

☎ : 954 50 08 50 / 954 21 21 21

☎ : 954 21 44 97

✉ : [documentacion@defensor-and.es](mailto:documentacion@defensor-and.es)

## Teléfono del Menor



El Defensor del Menor tiene operativo un servicio, denominado "Teléfono del Menor" 900.50.61.13, destinado a asesorar y recibir directamente las denuncias de los menores de edad.



DEFENSOR  
DEL MENOR  
DE ANDALUCÍA

El Teléfono del Menor es gratuito y su misión es procurar por parte de las Administraciones competentes una respuesta urgente a aquellas situaciones de riesgo o de maltrato que pudieran ser puestas en conocimiento del Defensor.

También tiene como misión asesorar a los menores acerca de los problemas que les afectan y solventar sus dudas respecto a cualquier cuestión que suscite su interés.

**Defensor del Menor de Andalucía**  
C/ Reyes Católicos, 21. 41001 Sevilla

☎ : 954 21 21 21

☎ : 954 21 44 97

✉ : [defensor@defensordelmenor-and.es](mailto:defensor@defensordelmenor-and.es)