

dPA defensor del
pueblo Andaluz

2007
Resumen

■ A debate

■ Atender las quejas

■ Mejorar las normas

■ Informes especiales

informe
anual

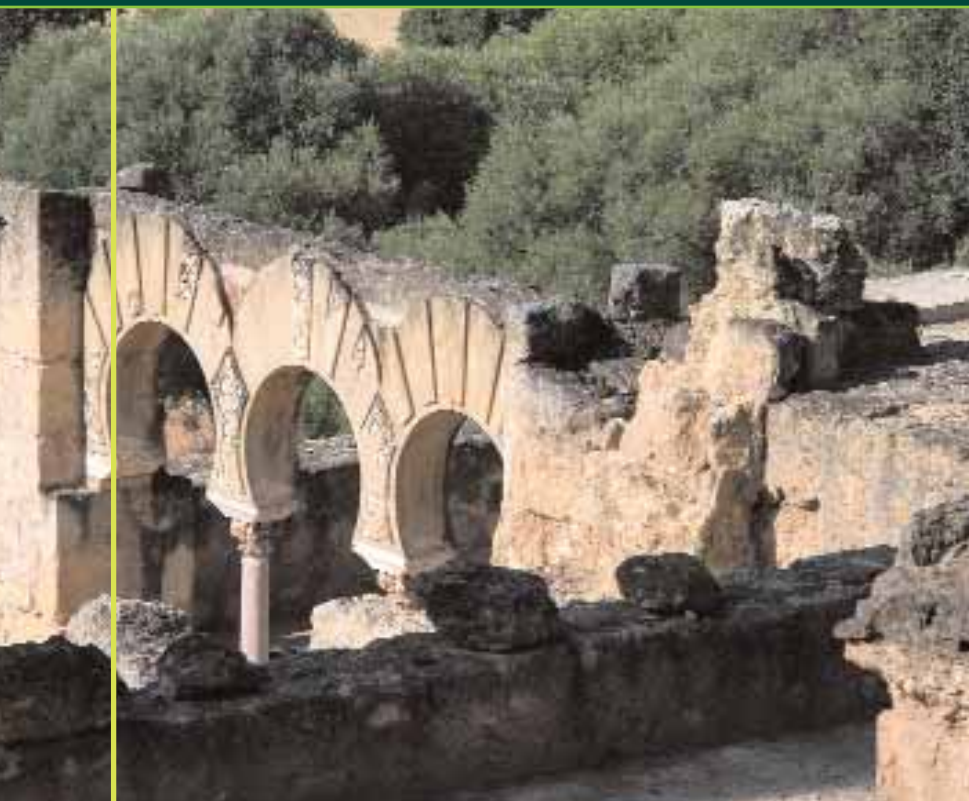


2000

7

■ ■ ■ resumen del informe anual

dPA defensor del
pueblo Andaluz



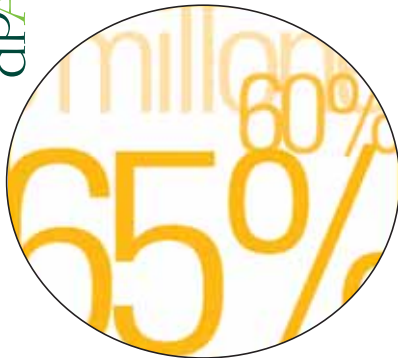
Sumario



5-14
A debate



31-54
Atender las quejas,
avanzar en derechos



67-74
Un año en cifras



85-87
Mejorar las normas
para enriquecer
nuestros derechos



15-29
Mejorar las normas



55-66
Un cauce de
participación



75-83
Los Informes
Especiales del
Defensor

Edita: Defensor del Pueblo Andaluz

ISBN: 978-84-92576-01-2

ISSN: 1135-772X

Depósito Legal: SE-4.495/2008

Diseño, Maquetación e Impresión: TECHNOGRAPHIC, S.L.

Editorial

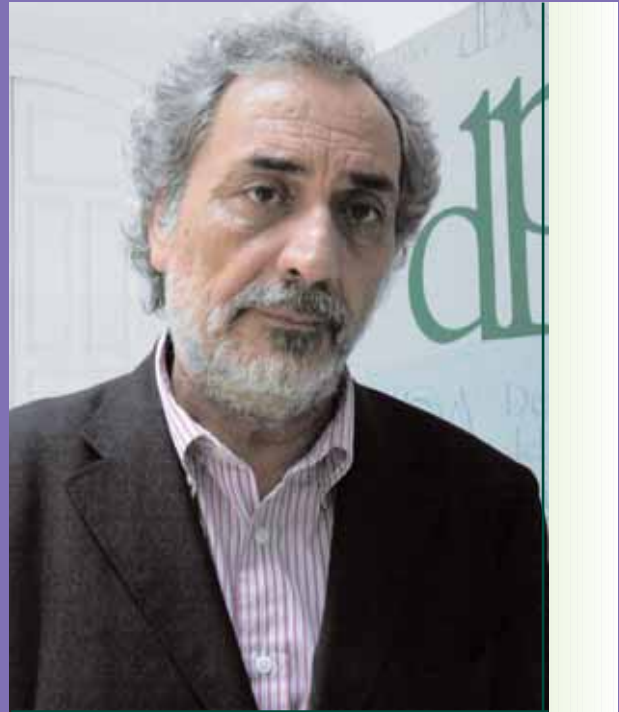
[Presentamos esta nueva entrega de la Revista que nos permite acercarnos al contenido del Informe Anual de 2007 elaborado por el Defensor del Pueblo Andaluz.

Este diseño lo estrenamos el año pasado con el objetivo de incrementar la divulgación de los contenidos de la memoria entregada al Parlamento. Para ello hemos potenciado el número de páginas, la tirada y el esfuerzo por realizar una distribución que abarque más destinos.

La acogida de la revista-resumen, en su nueva presentación, aconseja insistir en esta línea que complementa y refuerza la obligación que tiene la Institución de explicar su trabajo ante el Parlamento pero, a su vez, ofrecer este relato del desempeño de nuestras funciones haciéndolo llegar a nuevos sectores de la sociedad. Cumplimos con la obligación de dar cuenta de la gestión, mientras difundimos los valores y principios que dan razón de ser al Defensor del Pueblo Andaluz. Y lo hacemos procurando traducir de un modo más didáctico y ameno los contenidos de un extenso Informe al Parlamento que, en su versión oficial, también se incorpora en soporte digital a esta publicación.

El ejercicio de 2007 ha sido el año de la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía. Un texto de indudable trascendencia institucional y política que encierra, a su vez, novedades significativas desde la perspectiva del Defensor. El Estatuto reafirma el rango institucional y, sobre todo, le confiere una singular función de protección y garantía de los derechos de contenido social que se recogen en la norma.

Sin duda, ese carácter garantista ya estaba recogido en el Estatuto de 1981; pero los nuevos artículos 128 y 41 no dejan de ser una llamativa encomienda a la Institución como protectora preferente y singular de ese nuevo marco de derechos y pres-



José Chamizo, Defensor del Pueblo Andaluz

taciones que la ciudadanía andaluza ostenta. Ciertamente, éste ha sido el papel principal desarrollado a lo largo de 25 años de trabajo y será, con mucho, la responsabilidad prioritaria que reforzaremos a partir de ahora. Seguiremos supervisando la actividad de la Administración Pública en toda su extensión, del mismo modo que seremos unos impulsores en la definición y concreción normativa de nuevos derechos ciudadanos y en la puesta en marcha de los sistemas que los garanticen. Nuevos derechos relacionados con las prestaciones sociales, el mundo de las tecnologías o el ámbito de relación de la ciudadanía con la Administración a los que dedicamos una especial atención.

Lo decimos en las páginas que siguen: para avanzar hacia una sociedad de cultura democrática también debemos aprender a divulgar y promover los contenidos de sus derechos. Creemos que forma parte de nuestra responsabilidad y en ello estamos.



a
debate

[A debate]



a debate



A debate

De unos años a esta parte el derecho de la ciudadanía, en sus relaciones con las Administraciones públicas, a una buena administración ha ido adquiriendo un creciente protagonismo en los ámbitos legislativo y jurisprudencial como referente de actuación de las mismas.

El derecho a una “buena ADMINISTRACIÓN”: UN NUEVO CONCEPTO CONSTRUIDO DESDE LA APORTACIÓN DE LOS DEFENSORES

Pero, ¿cómo surge este derecho y cuál es su contenido?

El derecho a una buena administración, de claro antecedente en el Derecho europeo, nace con el intento de llevar a cabo una Constitución europea en el Tratado de Niza de 2000, texto al que se incorpora la “Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, reciente y solemnemente proclamada en el Tratado de Lisboa de Diciembre de 2007, con el mismo valor jurídico que los Tratados de la Unión Europea, en cuyo artículo 41 regula el “derecho a una buena administración” por parte de la ciudadanía frente a los órganos o instituciones de comunitarios, atribuyendo al Defensor del Pueblo Europeo el conocimiento de los casos de “mala administración” como garante de su cumplimiento (art. 43).

En este ámbito, el contenido de este derecho se concreta en un conjunto de derechos específicos como son, entre otros, los de ser tratados de forma imparcial y equitativa, de obtener respuesta motivada en un plazo razonable, el de audiencia previa, en el procedimiento el de acceso al expediente y a los documentos que lo componen, el obtener reparación por los daños sufridos como consecuencia de la acción u omisión administrativa y el derecho al pluralismo lingüístico.

Se trata, pues de un “derecho de derechos o sub-derechos” de amplio contenido, que tiene la fortuna de resumir en su expresión



(“buena administración”), la formulación de una nueva forma de concebir la relación de la Administración con los ciudadanos, en la que estos son la piedra angular de la acción pública.

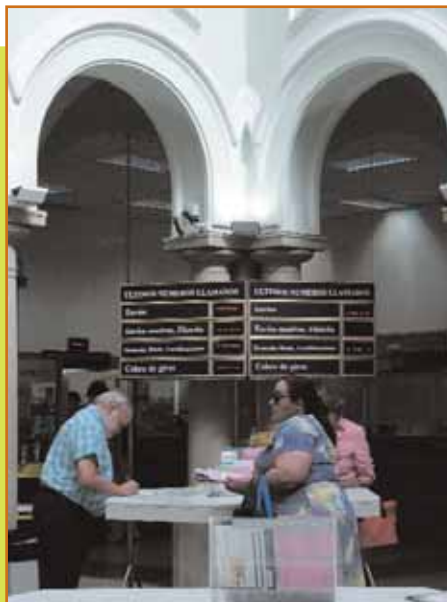
En lo que a nuestro país se refiere, la Constitución española no consagra este derecho, al menos en los términos en que se regula en la Carta europea, aunque es justo reconocer que encuentra reflejo en ciertos principios o normas del texto constitucional, como son, entre otros, los arts. 3 (pluralismo lingüístico), 103.1 y 3 (objetividad y legalidad e imparcialidad), 105 (acceso a archivos y registros y audiencia del interesado en el procedimiento) y 106 (derecho a ser indemnizados).

Todos estos principios de actuación y funcionamiento de la Administración pueden condensarse en la acepción europea del “derecho de los ciudadanos a una buena administración”, que no son sino expresiones de los principios de legalidad y seguridad jurídica establecidos en los arts. 9 y 103 de la Carta Magna.

No obstante, este derecho encuentra mayor concreción en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, en cuyos arts. 3, a nivel de principios de actuación de las Administraciones públicas y 35, como “derechos de los ciudadanos”, entre otros, se recogen buena parte de los “subderechos” que integran el más amplio derecho a una buena administración, encontrando su expresa referencia en la legislación administrativa sectorial más reciente (artículo 25 de la Ley de Contratos del Sector Público y exposición de motivos de la ley reguladora del Estatuto Básico del Empleado Público, ambas de 2007).

Este nuevo marco de valores en la cultura administrativa se viene definiendo a través del concepto de “receptividad administrativa” entendido este como el derecho que todo ciudadano tiene a que su Administración sea:

- Comprensible, esto es, que su organización se entienda y su funcionamiento sea claro.
- Accesible, en el plano espacial, temporal y material.
- Que responda a lo que de ella se espera, esto es, que dé soluciones y no aplace o retarde la solución de las demandas y peticiones de los ciudadanos.
- Por último, que permita la participación de los ciudadanos en la adopción de las decisiones administrativas que les afecta.



En lo que a Andalucía cabe decir, el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007 ha incorporado en el título de los derechos de la ciudadanía el derecho a una buena administración, definiéndolo, en su artículo 31, como el derecho de todos los ciudadanos ante las Administraciones Públicas, “cuya actuación será proporcional a sus fines, a participar en las decisiones que les afecten, a que sus asuntos se traten de manera objetiva e imparcial y sean resueltos en un plazo razonable, así como a acceder a los archivos y registros públicos”, derecho que posteriormente en la Ley de Administración de la Junta de Andalucía de 2007 se transmuta, con similar contenido, en un “principio” de contenido plural, si bien ejercitable como derecho en la medida que se concrete como tal en una actuación administrativa determinada (art. 5).

Así, en unos casos, el valor de la buena administración se nos advertirá en el ámbito de los principios rectores del actuar administrativo cuando vaya referido a aspectos relacionados con los valores de “lo público”, como pueden ser los relativos a la organización y funcionamiento de las estructuras administrativas o con aspectos éticos de sus gestores o empleados, de los que son un buen ejemplo los preceptuados en el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración estatal (2005) o el de los servicios públicos en general en el Código de Conducta del Estatuto Básico del Empleado Público (2007).

Buena parte del contenido de este derecho es una deducción del trabajo de los Defensores. Fue el Defensor del Pueblo Europeo quien incitó a su definición y su incorporación a todos los Estados Miembros de la Unión.

A su vez este valor se nos puede mostrar en su vertiente de auténtico derecho subjetivo cuando aparezca directamente conectado a un procedimiento administrativo (acceso al expediente, audiencia, motivación, resolución en plazo, etc.), a parámetros de eficacia (calidad y diligencia), eficiencia (coste razonable), participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, u otros referentes predeterminados en la norma de cobertura del derecho en cuestión.

Hecha esta breve exposición pudiera pensarse que el derecho a una buena administración se limita a la mera adecuación de la Administración al procedimiento administrativo y a otras consecuencias derivadas de la documentación que conforma el expediente/archivo administrativo, cuando lo cierto es que el referente a una buena administración va más allá de la mera legalidad del actuar administrativo, pues dentro de esta acepción encuentra también cobijo todas aquellas actuaciones públicas que aun ajustadas a lo preceptuado en la norma conduce a una situación objetivamente injusta, y en este sentido conceptuable como de “mala administración”, frente a la que el ciudadano puede, en base a este derecho, denunciar la mala práctica administrativa.

Sin duda uno de los contextos en que mejor puede mostrar su utilidad este “principio-derecho” sea en las actuaciones administrativas que se desenvuelven en el ejercicio de potestades discrecionales, en la que puede jugar como referente de la técnica de control de la discrecionalidad administrativa, como también en otros ámbitos de malas prácticas administrativas como pueden ser las irregularidades u omisiones administrativas; actuaciones discriminatorias; falta, obstrucción o negativa a la información; demoras excesivas e injustificadas, ..., en suma, mal funcionamiento administrativo en general.

La versatilidad de este principio-derecho se nos muestra en el distinto alcance que este proyecta, toda vez que en el mismo pueden incidir distintas variables como pueden ser la mayor o menor intensidad de las relaciones ciudadanía – Administración (lejana en lo que se refiere a asuntos públicos de interés general y cercana en el caso del interesado en el procedimiento administrativo) o el diferente papel o función que esta despliegue en el sector material que se trate (ya actúe directamente como Administración prestacional del servicio público o como Administración reguladora de la actividad), que serán los

que nos den no sólo la distinta posición del ciudadano sino la graduación o nivel de exigencia del derecho en cada caso.

Y ¿cómo puede garantizarse un derecho de tan amplio contenido?

Si los derechos valen tanto en cuanto son objeto de protección, puede afirmarse que el derecho a una buena administración es un derecho que refuerza las garantías de los derechos que lo integran, es decir, es lo que denomina la doctrina un “derecho-garantía”, que se beneficia de las distintas garantías establecidas a favor de la protección de los derechos, tanto en su vertiente jurisdiccional como de aquellas otras que no tienen esta naturaleza como es la que puede llevarse a cabo a través de la autotutela administrativa o de la fiscalización del Defensor del Pueblo.

Desde esta perspectiva son las figuras de los Defensores del Pueblo los principales garantes de la validez de este derecho, y es que precisamente en esta sede es donde el derecho a una buena administración puede desplegar toda su potencialidad, hasta tal punto que no resulta exagerado pensar que este derecho se institucionaliza allí donde existen estos comisionados parlamentarios. En este sentido baste traer a colación que el derecho surge en el ámbito europeo traído de la mano del Defensor del Pueblo Europeo instando su incorporación a la referida Carta de Derechos Fundamentales paralelamente a la inclusión de esta en el proyecto de Constitución europea.

Por otro lado, la garantía articulada a través de los Defensores del Pueblo añade, a su vez, a estas instituciones una razón, más fundamental, que justifica su existencia, siendo la intensidad de su tutela la que de la medida del valor y fuerza del derecho.

Esta interrelación entre este derecho y las Defensorías del Pueblo ha provocado que el derecho a una buena administración se haya convertido, en cierta manera, en la expresión general de su función o, más exactamente, en su razón de ser, aunque su cometido no se agote en la garantía de este derecho.

La reforma del Estatuto de Autonomía asume el derecho a la buena administración como el núcleo troncal de las relaciones entre ciudadanía y sus órganos públicos. Estaremos muy atentos a su desarrollo.

La proximidad de los Defensores a la ciudadanía convierte a esta figura en la institución necesaria e insustituible para su valimiento, y en este sentido el artículo 41 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, en relación a los artículos que le preceden (38 a 40), tras disponer la vinculación de los derechos contenidos en el mismo a los poderes públicos y su protección a la jurisdicción correspondiente, atribuye al Defensor del Pueblo Andalúz velar por la defensa de los mismos, y entre ellos, el derecho de la ciudadanía a que sus relaciones con las Administraciones públicas esté presidido por los principios de buena administración.

La categorización de este derecho como el derecho por antonomasia de los Defensores del Pueblo concuerda perfectamente con la práctica cotidiana de la labor que llevan a cabo en su fiscalización, pues aunque las normas reguladoras les atribuyen, en esencia, la vigilancia y garantía de los derechos constitucionales y/o estatutarios, lo cierto es que la mayoría de los asuntos que se residencian en esta sede no afectan ni a derechos y libertades fundamentales (que en demasía cuestionaría la legitimidad de los poderes públicos) ni a derechos deducibles de la legalidad ordinaria (que pondrían, a su vez en cuestión el Estado de Derecho en su vertiente del principio de legalidad), sino a actuaciones u omisiones administrativas que, aún siendo formalmente respetuosas con los valores y derechos que le son referentes, inciden en una "mala administración", frente a la que los Defensores del Pueblo pueden y deben actuar de oficio o a instancia de parte, haciendo prevalecer con sus resoluciones el derecho a una buena administración.

Un somero examen de la actuación garantista de estas instituciones, de la que se deja cumplida constancia en sus informes anuales y especiales, viene a demostrarnos que en la mayoría de las recomendaciones, sugerencias o recordatorios dirigidos a las Administraciones públicas late implícitamente la presencia de este derecho, aunque no se le cite expresamente, como imperativo más moral que legal, como se corresponde con la naturaleza de estos comisionados.

Los ciudadanos, cada vez más, exigen algo más que la sujeción de los poderes públicos al principio de legalidad, quieren una Administración eficiente y eficaz, que atienda sus

peticiones, que le dé soluciones alternativas cuando lo pretendido no es posible, que el trato por parte de los servidores públicos sea correcto y respetuoso, en suma, una administración cercana que actúe guiada por el principio de buena administración, ámbitos en los que los Defensores del Pueblo, mejor que otras instancias, pueden ser el mejor instrumento de reacción frente a una mala administración.

(ver Sección Primera, I)

“

El derecho a una buena administración, de claro antecedente en el Derecho europeo, nace con el intento de llevar a cabo una Constitución europea en el Tratado de Niza de 2000, texto al que se incorpora la "Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea"

La evolución del precio de los alimentos: un problema actual y un desafío para el futuro

La agricultura andaluza también se ha incorporado a este debate global que protagoniza el sector en todo el mundo. El Defensor ha querido ofrecer sus propias reflexiones

El incremento experimentado en los últimos tiempos por los precios de algunos productos agrícolas, en especial los cereales, han afectado muy directamente a las economías familiares y amenaza con distorsionar gravemente el futuro de nuestro mercado alimentario, ya que los mismos constituyen parte indispensable de nuestra propia dieta y contribuyen en gran medida a la alimentación del ganado que abastece otra parte esencial de nuestro suministro alimenticio.

La razón última de estas continuas subidas es difícil de precisar aunque se alude fundamentalmente a la confluencia de tres factores: la creciente demanda de los países con economías emergentes (China, India...); la demanda derivada de los biocarburantes y la especulación financiera en los mercados de futuros asociada a las previsiones de mayores incrementos en la demanda de estos productos. A estos factores principales habría que añadir otros adicionales, como las adversas condiciones climatológicas que han provocado malas cosechas en algunas zonas del mundo o el encarecimiento



de los costes de transporte y distribución de los productos agrícolas por la subida del precio de los combustibles.

Obviando los factores adicionales y centrándonos en los tres elementos que son señalados por muchos como principales responsables del alza de precios en los productos agrícolas, debemos aclarar que según los últimos datos disponibles

parece que los biocarburantes no están todavía contribuyendo de una forma directa a este incremento del precio de los productos agrícolas puesto que la mayoría de las fábricas de biocombustibles aun no están en funcionamiento por lo que la incidencia real de su demanda sobre el mercado de los cereales sigue siendo muy pequeña como para haber provocado por sí sola un fuerte repunte en los precios.

No obstante, los biocarburantes, aunque no incidan directamente en la demanda de cereales y otros productos agrícolas, sí están incidiendo de forma indirecta en la subida de precios de estos productos al provocar con sus expectativas de demandas futuras a precios elevados un movimiento especulativo en los mercados de futuros que se traduce en una reducción de la oferta de estos productos por parte de los distribuidores con el consiguiente alza de precios.

Por el contrario, los datos conocidos sí permiten confirmar que la demanda de estos productos por parte de los países con economías emergentes ha experimentado un fuerte incremento en los últimos años, que amenaza además con extenderse en el tiempo y acrecentar así las tensiones sobre el mercado agroalimentario.

Así las cosas, nos enfrentamos al riesgo cierto de un incremento sostenido de la demanda procedente de los países en desarrollo, al riesgo potencial de un fuerte aumento de la demanda derivado de las necesidades de las fábricas de biocarburantes y a la amenaza permanente de la especulación en los mercados financieros de productos agrícolas. Todo lo cual puede traducirse, de no tomarse medidas efectivas para evitarlo, en una permanente escalada de los precios de productos agrícolas básicos que, a medio o largo plazo podría llegar a provocar graves problemas de abastecimiento que incidirían con dureza en los mercados alimentarios mundiales, castigando especialmente a los países y economías más débiles.

Dado que la oferta de productos agrícolas no es previsible que pueda aumentar a corto plazo lo suficiente como para satisfacer el previsible incremento de la demanda, pese a las medidas que se están adoptando en este sentido por diversos países y organismos como la Unión Europea, las soluciones más viables pasarían por incidir en los tres factores que están



impulsando el crecimiento de la demanda y la consiguiente subida de los precios.

A estos efectos, las posibilidades de contener o reducir en un futuro inmediato la creciente demanda de productos agrícolas por parte de las nuevas clases medias que surgen en los países con economías emergentes se nos antojan prácticamente nulas y creemos que únicamente podrían verificarse en el caso de una grave crisis económica mundial, una expectativa que no sería deseable para nadie.

Los otros dos factores con incidencia en la subida de los precios sí podrían ser objeto de algún tipo de intervención que



corrija o palie sus efectos sobre los mercados. Así, por lo que se refiere a la especulación asociada a los mercados de futuro de los productos agrícolas, podría intervenir en la misma mediante mecanismos que castiguen este tipo de movimientos y propicien la presencia en el mercado de aquella parte de la oferta que actualmente se está reservando por intermediarios y distribuidores en previsión de alzas futuras en los precios.

Por lo que se refiere al previsible crecimiento de la demanda de cereales para abastecer a la naciente industria del biocarburante, parece difícil que estas expectativas no se cumplan puesto que las políticas de lucha contra el cambio climático

que se están llevando a cabo en la mayoría de los países desarrollados y muy particularmente en el seno de la Unión Europea, se orientan a incentivar las fuentes de energía renovables, entre las que ocupan un lugar preponderante las procedentes de los biocarburantes.

A este respecto, los objetivos fijados por los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea para el cumplimiento de los compromisos asumidos en el protocolo de Kloto y en la reciente cumbre de Bali, prevén que un porcentaje de hasta un 10 % de los combustibles fósiles sean sustituidos antes de 2020 por biocombustibles.

Para alcanzar estos porcentajes de biocarburantes será necesario, no sólo crear un elevado número de fábricas destinadas a su producción, sino además nutrir a dichas fábricas con un volumen de materias primas que les permitan un adecuado funcionamiento y unos rendimientos óptimos. Dado que las materias primas más demandadas por su eficiencia energética para la producción de biocarburantes son productos agrícolas -particularmente maíz, trigo, soja y otros cereales-, el porcentaje de la producción agrícola cerealera de la Unión Europea que sería necesario destinar al abastecimiento de estas fábricas para cumplir los objetivos previstos sería de tal magnitud –algunos expertos hablan de que habría que dedicar a cultivos energéticos hasta el 50% de las tierras cultivables de Europa- que amenazaría seriamente el abastecimiento normal de los mercados alimentarios y reduciría drásticamente el suministro de piensos para el ganado. Todo lo cual se traduciría inevitablemente en una elevación importantísima en el precio de estos productos en el mercado.

Obviamente una solución para evitar estos problemas sería importar estos cereales de otras partes del mundo, posibilitando con este aporte suplementario de la oferta de cereales, la satisfacción de las necesidades de los mercados agroalimentarios y de biocarburantes en Europa, lo que, a su vez, por el incremento de la oferta se traduciría en un mayor equilibrio en el precio de estos productos.

No obstante, esta medida tampoco parece ser la panacea ideal para el problema que analizamos. Así, la aplicación de esta medida exigiría de un importante esfuerzo financiero por

parte de la Unión Europea para la adquisición de los cereales suplementarios en otros mercados mundiales, que quizás no resulte suficiente para conseguir los suministros necesarios, por cuanto no existe ninguna garantía de que la oferta de cereales en otras partes del mundo resulte suficiente para satisfacer las necesidades europeas. No debemos olvidar que el resto de países productores tiene ya una oferta bastante ajustada y enfrentan un fuerte repunte de la demanda interna y externa, procedente tanto de las economías emergentes como de otros países desarrollados que igualmente precisan de estos productos para sus fábricas de biocarburantes.

Por otro lado, la pugna por esta materia prima entre los diferentes países determinará a buen seguro una elevación suplementaria en el precio de los productos agrícolas en los mercados internacionales, lo que se traduciría en el caso de los países menos desarrollados en graves problemas para satisfacer las necesidades alimentarias de su población, incluso en el caso de tratarse de países eminentemente agrícolas, ya que los elevados precios llevarían a sus agricultores a optar por la exportación de sus productos, desabasteciendo los mercados internos y provocando un alza importante en el precio de productos que resultan básicos para la subsistencia de millones de personas.

Como puede observarse el escenario que se dibuja a medio plazo resulta preocupante, aunque no sea todavía alarmante, por cuanto aun es posible aplicar medidas que permitan encauzar la situación y dar respuesta a las necesidades derivadas del incremento previsto en las demandas de productos agrícolas.

En este sentido, ya comienzan a conocerse las primeras medidas de la Unión Europea destinadas a propiciar un incre-

“

Las políticas especulativas sobre los precios agrícolas van a tener una grave incidencia en las economías de los países más pobres con poblaciones muy castigadas

mento de la producción agraria que repercutiría favorablemente en la oferta disponible de estos productos. Asimismo, se anuncia la posible retirada de ayudas y subvenciones a los productos agrícolas destinados al mercado energético, manteniéndose para los destinados al mercado agroalimentario.

No obstante, quizás están medidas no sean suficientes para solventar en su totalidad el riesgo existente, por lo que podría resultar oportuno redefinir algunas políticas como la orientada a la promoción de los biocarburantes, de tal modo que la misma se dirija a incentivar específicamente aquellas modalidades de producción de biocombustibles que

utilizan como fuente energética productos vegetales no destinados al consumo humano o animal y no perjudiciales ambientalmente, como los residuos de la actividad agrícola y forestal. De este modo podrían conseguirse los objetivos –irrenunciables, por otro lado– de la lucha contra el cambio climático, sin desestabilizar los mercados agroalimentarios.

Asimismo, sería necesario que los países desarrollados fueran conscientes de las consecuencias que sus decisiones en los mercados internacionales de productos agrarios pueden tener para millones de personas en los países más pobres y necesitados, y actuaran de forma solidaria y responsable con los mismos.

(ver Sección Primera, II.)



mejorar
las normas

[Mejorar
las normas]



mejorar las normas

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



[Mejorar las normas para enriquecer nuestros derechos]

Justicia para todas las personas

Para cuándo intérpretes de lengua de signos en los procedimientos judiciales

Nuestra Comunidad Autónoma dispone desde hace ya una década de plenas competencias en cuanto a dotación de medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia, lo que ha determinado que, a un ritmo parejo a la consolidación del ejercicio de dichas competencias, se haya ido incrementando nuestra actividad supervisora al respecto, planteándonos todo tipo de cuestiones relacionadas directa o indirectamente con esos medios que inciden de la misma manera en derechos de protección constitucional, como son el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, con todas las garantías y sin indefensión, así como el de tutela judicial efectiva, ya que la insuficiencia de medios personales y los problemas de índole estructural van a repercutir negativamente en el adecuado ejercicio de dichos derechos por parte de la ciudadanía.

Buen exponente de ello es el singular supuesto que nos planteó un ciudadano afectado de discapacidad auditiva

que propugnaba su absoluta necesidad de contar con un intérprete de lengua de signos para su asistencia a un juicio de divorcio, que no se le había proporcionado al haber sido informado por fuentes judiciales que si bien sí que se le tendría que haber facilitado si se tratara de un procedimiento del orden jurisdiccional penal, no ocurría lo mismo con uno del orden civil, como era el de divorcio al que él se refería, en cuyo caso tendría que buscarse su propio intérprete.

Y si bien hizo caso a lo sugerido y acudió al efecto a la Federación Andaluza de Asociaciones de Sordos, subvencionada por la Consejería de Igualdad y Bienestar Social, que facilita un servicio de intérprete gratuito, cual no fue su sorpresa cuando allí le dijeron que la asistencia de uno para acudir a un juicio no era posible por existir ya una empresa con la que la Consejería de Justicia tiene suscrito convenio en exclusiva cuando se trata de prestar el servicio en juzgados y tribunales.

Resulta paradójico que precisamente ante la Administración de Justicia se evidencien condiciones objetivas de discriminación hacia las personas con discapacidad sensorial.

Como quiera que, en esa tesitura, el interesado argumentaba que se encontraba en un plano de desigualdad, esta Institución, dado que parecía tratarse de un tema de interés general para el colectivo de personas con discapacidad auditiva, consideró necesario emprender la oportuna inves-

tigación sobre el funcionamiento, características, requisitos y alcance del servicio de Intérpretes de Lengua de Signos en órganos judiciales, dirigiéndonos al efecto al Centro Directivo de Instituciones y Cooperación con la Justicia de la Consejería de Justicia y Administración Pública, planteándole que dicha situación, y al menos en determinados supuestos, podía situar a las personas con merma en su capacidad auditiva en un plano de desigualdad con las que están plenamente capacitadas en la audición, y, por ende, quedar debilitado el derecho de dichos ciudadanos a la tutela judicial efectiva y con todas las garantías.

De la respuesta que recibimos se desprendió que, en efecto, dentro del reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita se garantiza actualmente la prestación del servicio de traducción al lenguaje de signos sólo en los procedimientos penales, aunque, si bien en la actualidad no está previsto este servicio para el orden jurisdiccional civil, se contempla próximamente la suscripción de un convenio con la Federación Andaluza de Asociaciones de Sordos para su extensión a todos los órdenes jurisdiccionales.

(ver Sección Segunda, Capítulo VI, 2.1.)

La reacción contra el maltrato hacia los animales necesita de una reordenación competencial

Las denuncias por maltrato hacia animales han venido creciendo en paralelo al incremento de la concienciación social sobre lo inaceptable de estas conductas y sobre la necesidad de dar una respuesta contundente desde los poderes públicos a quienes las perpetran.

Como no podía ser de otra manera, estas denuncias han dado lugar a la tramitación de los correspondientes expedientes de queja por parte de esta Institución en los que se nos ha suscitado con indeseable frecuencia un verdadero problema a la hora de determinar cual era el órgano administrativo competente para la tramitación del oportuno procedimiento sancionador.

El problema se origina por cuanto la Ley 11/2003, de 24 de Noviembre, de Protección de los Animales distingue en su artículo 44 varios supuestos para distribuir entre las distintas Administraciones la competencia sancionadora en esta materia:

«La Consejería de Agricultura y Pesca, para todos los casos de infracciones que afecten a los animales de renta y de experimentación.



La Consejería de Gobernación, para la imposición de sanciones muy graves y graves que afecten a los animales de compañía.

Los Ayuntamientos serán competentes para la imposición de sanciones leves que afecten a los animales de compañía».

La regulación, que en un principio pudiera parecer clara, se complica enormemente cuando se aplica a situaciones concretas, especialmente cuando se trata de discernir si un determinado animal debe ser considerado animal de renta o animal de compañía.

Así, por ejemplo, un perro, que puede considerarse el prototipo del animal de compañía, si se le destina a una actividad susceptible de producir rendimientos económicos para su propietario pasaría a tener la consideración de animal de renta. Tal sucedería por ejemplo con los perros dedicados a prácticas cinegéticas o los adiestrados especialmente para realizar labores de seguridad y vigilancia en instalaciones.

El caso más paradigmático sería el de los perros criados para su posterior comercialización como animales de compañía. Durante el tiempo que permanecieran en los criaderos y hasta su venta efectiva serían considerados como animales de renta, por lo que cualquier maltrato a los mismos sería competencia de la Consejería de Agricultura. Una vez adquiridos como mascotas pasarían a ser considerados como animales de compañía y su maltrato sería sancionado por los Ayuntamientos o la Consejería de Gobernación según la gravedad de la sanción a imponer.

Si es un "animal de renta" sanciona la Consejería de Agricultura; si se trata de animal de compañía lo haría el ayuntamiento; pero si es una infracción grave conocería Gobernación. Esta complejidad competencial ayuda poco para ofrecer la protección eficaz que merece el maltrato animal.

La casuística de situaciones a que da lugar esta distribución competencial es tal que en muchas ocasiones ha impedido, o cuando menos retrasado, la incoación de procedimientos sancionadores al no ponerse de acuerdo las distintas Administraciones sobre quién era la competente para intervenir.



Incluso el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía se vio precisado de emitir un dictamen para tratar de deslindar competencias y aclarar la interpretación del precepto legal en un caso concreto tramitado por esta Institución y referido al presunto maltrato a un cerdo utilizado en unas fiestas populares para una actividad lúdica denominada "*la captura del*

cerdo engrasado". Las consideraciones de dicho dictamen fueron las siguientes:

«A los efectos de esta Ley se consideran animales de compañía todos aquellos albergados por los seres humanos, generalmente en su hogar, principalmente destinados a la compañía, sin que el ánimo de lucro sea el elemento esencial que determine su tenencia.

A los efectos de esta Ley se consideran animales de renta todos aquellos que, sin convivir con el hombre, son mantenidos, criados o cebados por éste para la producción de alimentos u otros beneficios».

Conforme a este precepto se ha de atender para la calificación de los animales de compañía o de renta al fin o motivo que fundamenta la tenencia o mantenimiento por el hombre. Tratándose del cerdo, entendemos que por su naturaleza se encuadra en la categoría de animal de renta que se cría y mantiene por el hombre para la producción de alimentos u otros beneficios. En el presente supuesto, el hecho de que sea utilizado en un festejo popular no parece que lo convierta en un animal de compañía".

El dictamen resolvió la controversia en ese caso concreto, pero no ha resultado suficiente para solventar las dudas suscitadas en otros supuestos de maltrato igualmente tramitados por esta Institución.

Para terminar de complicar la situación, cuando se trata de fauna silvestre la competencia para sancionar situaciones de maltrato recae sobre la Consejería de Medio Ambiente. Obviamente en el caso de un animal naturalmente salvaje, como un jabalí o un lince, no existe duda alguna de carácter competencial ¿pero que ocurre, por ejemplo, con los perros y gatos asilvestrados que existen en campos y ciudades?.



Las denuncias por maltrato hacia animales han venido creciendo

posibilitase la delegación en los Ayuntamientos del ejercicio de esta potestad sancionadora en aquellos casos en que se trata-se de sanciones leves.

Esta atribución competencial a la Consejería de Medio Ambiente no impediría en absoluto que otras Consejerías ejerciesen sus competencias sancionadoras en lo ámbitos que le son propios, siempre que se respetase el principio de "non bis in idem".

Así las cosas, nos preguntamos si realmente tiene algún sentido mantener este galimatías competencial, que sólo sirve para que muchos casos de maltrato queden impunes ante la incapacidad del ciudadano para determinar a qué organismo administrativo debe denunciar un caso, mientras los plazos de prescripción corren inexorablemente.

A nuestro entender, lo más coherente sería que un único organismo Administrativo asumiese todas las competencias sancionadoras en casos de maltrato hacia los animales.

Cuál debe ser ese organismo es cuestión que corresponde decidir a quienes ostentan la representación política. No obstante, en opinión de esta Institución, el hecho de que sea la Consejería de Medio Ambiente quien, con carácter general, asume las competencias en relación con la fauna, nos inclina a pensar que dicha Administración sería la idónea para ejercer la competencia sancionadora en casos de maltrato a animales, sin distinción en función del tipo de animal de que se trate. Todo ello sin perjuicio de que, posteriormente se

Así, por ejemplo, si en una explotación de ganado vacuno las malas condiciones de las instalaciones ocasionasen daños a los animales estabulados, la Consejería de Medio ambiente resultaría competente para sancionar el maltrato y el daño producido a estos animales, mientras que la Consejería de Agricultura podría ejercer sus facultades de inspección sobre la instalación ganadera y sancionar, en su caso, los incumplimientos que detectase de la normativa que regula el ejercicio de estas actividades y las condiciones que deben reunir sus instalaciones.

Evidentemente esta redistribución competencial que propugnamos exigiría de una modificación de la vigente Ley 11/2003, de Protección de los Animales, por lo que sería necesaria la intervención del Parlamento de Andalucía. A pesar de las dificultades que ello pueda reportar, creemos que la reforma sería muy oportuna para lograr una mejora de protección de los animales frente a la lacra del maltrato.

(ver Sección Segunda, Capítulo V, 2.1.2.)

La protección contra la contaminación por olores exige una regulación específica

Un olor puede resultar insoportable para algunas personas y placentero para otras. Delimitar qué olores o intensidades deben permitirse y cuáles prohibirse, no es tarea fácil. Pero resulta muy necesario.

La sucesiva aparición de toda una panoplia de normas destinadas a combatir la contaminación no es sino la respuesta del legislativo a las demandas crecientes de una sociedad cada vez más concienciada con los problemas ambientales derivados de los diversos agentes contaminantes generados por el mundo moderno.

La constatación del carácter nocivo de los gases y humos para la salud humana ya propició que en la edad media se adoptaran las primeras medidas destinadas a prevenir la contaminación obligando a ubicar fábricas y establecimientos contaminantes fuera de los núcleos de población.

Desde entonces hasta la fecha actual la conciencia ambiental ha aumentado sensiblemente, del mismo modo que han aumentado las medidas normativas dirigidas a combatir, no sólo la contaminación atmosférica por gases y humos, sino también otras formas de contaminación que no hace muchos años eran consideradas por muchos como parte indisociable e inevitable de la vida moderna.

Tal es el caso por ejemplo de la contaminación acústica, una de las formas de contaminación que inciden de forma más negativa en la vida cotidiana del ser humano y que, sin embargo, no fue objeto de regulación en nuestro país hasta hace unos pocos años, y ello pese a haberse convertido en uno de los principales motivos de quejas y denuncias de los ciudadanos. Sencillamente, hasta hace relativamente poco el ruido se consideraba socialmente como algo consus-



tancial a la vida moderna, como un imperativo más de la sociedad urbana al que no había más remedio que adaptarse.

Hoy en día la lucha contra la contaminación acústica ocupa un lugar destacado en todas las normativas ambientales e incluso cuenta con textos legislativos específicamente destinados a su regulación y control.

Algo similar ha ocurrido con la contaminación lumínica. Hasta no hace tanto tiempo cualquier medida dirigida a limitar el uso abusivo de la luz se justificaba exclusivamente por razones de ahorro energético. Actualmente, somos cada vez más conscientes de los perjuicios que se derivan de la contaminación lumínica del medio ambiente y, fruto de ello, no dejan de surgir normas con el objeto de limitar o eliminar progresivamente las emisiones innecesarias de luz a la atmósfera.

Pues bien, con la contaminación por olores podría estar repitiéndose la misma historia. Cada vez son más las quejas que esta institución recibe y en las que se pone de manifiesto el problema que para algunos ciudadanos supone tener que convivir con una actividad o una instalación susceptible de producir malos olores. Tras muchos años de ignorarla como una modalidad de contaminación, cada vez son más las voces que se alzan en demanda de una normativa específica que regule los niveles aceptables de contaminación odorífica y, en consecuencia, imponga limitaciones a la emisión de olores que se consideren perjudiciales para el medio ambiente o la calidad de vida.

No se puede decir que hasta la fecha no exista regulación alguna de la contaminación por olores, ya que la misma es posible encontrarla en diversas normas generales de carácter ambiental y de lucha contra la contaminación atmosférica. El problema es la inexistencia de una norma que delimite con exhaustividad los niveles permitidos de emisión e inmisión de olores y arbitre sistemas eficaces para medir la contaminación odorífica.

Cuando una persona denuncia los ruidos de un establecimiento de ocio la Administración viene obligada a comprobar si esa denuncia es cierta, para lo cual recurre a los denominados "sonómetros", aparatos destinados a medir los niveles de emisión e inmisión de ondas sonoras. Si se verifica la denuncia, aun cuando el establecimiento en cuestión cumpla con todas las condiciones técnicas exigidas por su licencia de actividad, vendrá obligada a adoptar medidas adicionales hasta conseguir situar sus niveles de afección sonora en los límites legalmente aceptables.

El caso de la contaminación odorífica es diferente. El principal problema reside en el hecho de que las empresas o instalaciones generadoras de esta forma de contaminación normalmente cumplen escrupulosamente con las normas de prevención ambiental que les exigen disponer de una serie de medidas de filtrado de

humos y gases que supuestamente tienen por finalidad eliminar o paliar los malos olores.

Al no existir, o no estar legalmente homologados los aparatos destinados a medir los niveles de contaminación odorífera, las denuncias de los ciudadanos por la persistencia de los malos olores se enfrentan al problema de demostrar la realidad de su denuncia frente a una empresa que siempre puede justificar la adopción de las medidas de prevención ambiental exigidas por su licencia de actividad.

El principal reto que presenta la regulación de la contaminación odorífica es el carácter subjetivo de la misma, ya que cada persona percibe los olores de una forma diferente a los demás y es más o menos sensible a los mismos. Hasta tal punto que un olor puede resultar insoportable para algunas personas y placentero para otras. Así las cosas, delimitar qué olores o qué intensidades de olor deben permitirse y cuáles prohibirse, no es tarea fácil.

Para complicar aun más el problema no existen todavía técnicas homologadas oficialmente que permitan medir de forma precisa y científica los olores. Una carencia, a la que hay que sumar la renuencia de las Administraciones a realizar los estudios olfatómicos que permitirían perfilar niveles y técnicas de medición, por estimar excesivo su coste y considerar que no existe una demanda social que justifique dicho gasto.

Todas estas circunstancias explican la inexistencia en nuestro País y en nuestra Comunidad Autónoma de una norma destinada específicamente a regular la contaminación por olores, pese a que sí existen regulaciones sobre esta forma de contaminación en otros países de nuestro entorno como es el caso de Holanda, Alemania, Reino Unido o Japón. E incluso han iniciado procesos de regulación algunas Comunidades Autónomas, como es el caso de Cataluña.

La creciente demanda de la ciudadanía de una regulación que les evite el detrimento que para su calidad de vida supone el tener que soportar los malos olores de fábricas e instalaciones de diverso tipo ubicadas junto a sus viviendas, nos lleva a plantear la necesidad de que por los poderes públicos se elabore y apruebe sin más demora una regulación específica de la contaminación por olores, que debería incluir, al menos, los siguientes aspectos:

- Requisitos técnicos exigibles a las empresas e instalaciones susceptibles de producir contaminación odorífera.
- Niveles permitidos y prohibidos de emisión e inmisión de compuestos odoríferos.
- Sistemas y herramientas de medición, control e inspección de la contaminación odorífera
- Régimen de infracciones y sanciones.

(ver Sección Segunda, Capítulo V 2.1.3.

Quién sabe dónde

El Defensor del Pueblo Andaluz demanda unos criterios mínimos que garanticen la igualdad de toda la ciudadanía en el acceso a la vivienda protegida en todo el territorio andaluz. Y es que están llegando quejas en las que los interesados, entre otras cuestiones, muestran su disconformidad con que la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía permita la incorporación de cláusulas de discriminación municipal, por parte de promotores privados, para solicitar una vivienda de protección oficial en el territorio de la Comunidad Autónoma, a su juicio a todas luces ilegales y claramente discriminatorias, por exigir un determinado tiempo de residencia en el municipio respectivo.

Tras estudiar la situación, esta Institución partió de la preceptiva vinculación entre la normativa estatal y autonómica en el ámbito de la vivienda y las normas municipales, sin que estas, en ningún caso, puedan condicionar lo establecido en aquéllas.

El Defensor del Pueblo Andaluz preocupado por la exigencia de requisitos diferentes, según el municipio de que se trate, para acceder a las viviendas de promoción pública



El Defensor ha formulado cinco principios básicos que deben atenderse en todos los municipios para adjudicar estas viviendas sociales. Y por encima de todos, un elemental criterio de igualdad y seguridad jurídica.

Así, en lo que concierne al requisito del empadronamiento durante un número de años determinado en el municipio, instamos a la Dirección General de Arquitectura y Vivienda a que se comunicara a las Delegaciones Provinciales la imposibilidad de autorizar, en el trámite de Calificación Provisional, requisitos o criterios de selección previa, propuestos por los promotores de viviendas protegidas, no previstos legalmente y que, por tanto, no debían autorizar la inclusión del requisito de residencia para acceder a una vivienda protegida, ni para concurrir a la selección previa.

No obstante y para el supuesto de que por parte de las autoridades autonómicas se considerara que era aconsejable que se permitiera el establecimiento de ese requisito, en algunos supuestos, por estimar que es una vía para resolver territorialmente problemas graves de necesidad de vivienda, entendíamos que la Consejería debía estudiar y proponer una regulación normativa de esta cuestión con objeto de garantizar:

a) El principio de igualdad (art. 14 CE), en cuanto a la posibilidad de que tal exigencia esté contemplada para todo el territorio andaluz y justificada en términos de discriminación positiva, para atender las necesidades de vivienda de la población de los municipios que hagan uso de la opción de primar la residencia durante un determinado tiempo en el territorio municipal.

b) El principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), que permitirá a los ciudadanos conocer de antemano que existe esta opción a la que se pueden acoger los ayuntamientos y que, en el caso de que se exija, ese requisito posee una clara cobertura legal amparada en una norma con efectos en toda la Comunidad Autónoma

c) El principio de legalidad por exigencia de los arts. 9, apdos. 1 y 3; 103, apdo. 1 y 53, apdos. 1 y 3, en relación con el 47.1 CE.

d) El principio de proporcionalidad (art. 106.1 CE), que demanda que el tiempo de residencia exigible no sea excesivo, con la finalidad de limitar la discrecionalidad de los Ayuntamientos a la hora de su establecimiento. Ello evitará que su exigencia pueda resultar demasiado excluyente, incluso para gran parte de la población residente en el municipio.


e) Principio de congruencia con los objetivos de las políticas públicas de vivienda que, necesariamente, tienen que ser consecuentes con los objetivos generales expresados en el art. 47 CE. Ello exige que tales políticas contemplen alternativas generalistas para todo el territorio andaluz, destinadas a facilitar las demandas de vivienda generadas por la movilidad de la población por razones laborales, familiares, de enfermedad, etc. Todo ello, por cuanto si se generaliza la exigencia del requisito de residencia durante un tiempo en un determinado término municipal, se va a limitar ostensiblemente la posibilidad de acceder a una vivienda protegida a gran parte de la población que, reuniendo los requisitos exigidos para ser beneficiarios de las mismas por parte de la normativa estatal y autonómica, quedan finalmente excluidos al no poder cumplir con el tantas veces citado requisito de la residencia.

Si permitimos que cada municipio establezca, según su criterio, unos requisitos diferentes para acceder a las viviendas de su término municipal, estaremos compartimentando este derecho básico de toda la ciudadanía, limitando sus posibilidades de movilidad y haciendo un uso selectivo injustificado de recursos públicos, estatales y autonómicos, destinados, en principio, a la generalidad de la población andaluza que no posee medios para acceder a una vivienda en el mercado libre.

(ver Sección Segunda, Capítulo II, 2.2.2.)

Libertad

para el mercado y tutela para los usuarios



La liberalización del mercado de las telecomunicaciones no es obstáculo para demandar una intervención de los poderes públicos destinada a garantizar los derechos de los usuarios de las TIC.

Sin lugar a dudas una de las cuestiones que preocupan singularmente a esta Institución es la existencia de la Brecha Digital entre distintos colectivos dentro de nuestra Comunidad Autónoma. No en vano debemos señalar que los poderes públicos de Andalucía asumieron el compromiso estatutario de configurar, como un derecho de la ciudadanía (art. 34 EAA), el acceso y el uso de estas tecnologías, así como su participación activa en la Sociedad de la Información y del Conocimiento, debiendo habilitar para ello los medios y los recursos que normativamente se establezcan.

En este sentido y de acuerdo con los últimos datos publicados de la Encuesta sobre Equipamientos y Tecnologías de la Información y de la Comunicación de los Hogares Españoles, del Instituto Nacional de Estadística, en lo que concierne a las viviendas con algún tipo de ordenador, éste se encuentra presente en el 56,4% de las viviendas principales de la Comunidad Autónoma, frente al 58,4% de la media española. En lo que se refiere al acceso a Internet, nos encontramos en un 35,3%, frente al 41,1% en España y, respecto de la conexión a la Banda Ancha, viene utilizándola un 28,7% de los hogares andaluces, cuando la media nacional es de 32,6%. En cuanto a la telefonía, en Andalucía el 75,3% de los hogares tienen un teléfono fijo, mientras que la media española es el 82,8%; en cuanto al teléfono móvil, la media andaluza es del 87,4 % y del 89,1 % la española.

Los servicios de telecomunicaciones están provocando un aumento de quejas muy destacado.

De acuerdo con ello, esperemos que, con el liderazgo de los poderes públicos, la sociedad andaluza pueda, y sepa, incorporarse adecuadamente a la Sociedad de la Información y del Conocimiento, tanto como requisito ineludible para alcanzar la necesaria competitividad de nuestro sector empresarial, como paso imprescindible para que la sociedad pueda gestionar, con los diversos agentes sociales, y ante los poderes públicos, el ejercicio de sus derechos constitucionales y estatutarios de manera eficaz y eficiente.

Por otro lado, es también motivo de preocupación el laberinto (y la frustración) con la que miles de usuarios de las TIC se encuentran, en nuestro país y en nuestra Comunidad Autónoma, dado el desequilibrio de medios e información existente entre las operadoras del mercado y unos usuarios que, pese a la existencia de un mercado en régimen jurídico-formal de libre competencia y pleno de garantías normativas e institucionales, están en una situación de debilidad, como ponen de manifiesto las quejas que nos llegan. En éstas, la ciudadanía muestra una enor-

me desconfianza y desazón ante las actuaciones de las entidades operadoras y una cierta desprotección por parte de los poderes públicos, pese a las instituciones que se han creado para tutelar sus derechos.

En esta materia es prioritario un esfuerzo de educación a la ciudadanía sobre sus garantías. El Defensor ha elaborado una Guía de Derechos.

No es de recibo la dificultad de interlocución, de presentación de reclamaciones y de obtención de información, así como la reiteración con que se producen miles de disfuncionalidades y anomalías que se ven reflejadas en las Oficinas Municipales de Información al Consumidor (OMIC), la Oficina de Atención al Usuario de las Telecomunicaciones (adscrita a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio) y en los Comisionados Parlamentarios, sin que se produzca un ostensible y drástico cambio de actitud por parte de las operadoras.

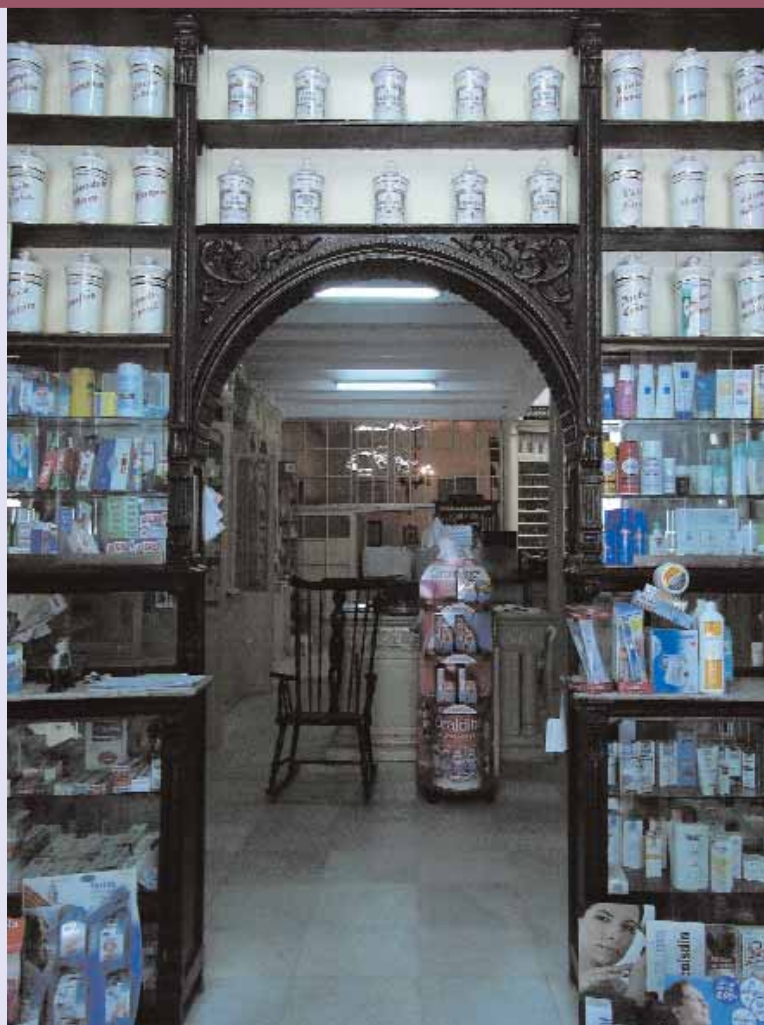
La alternativa no es cambiar de operadora y encontrarnos con las mismas prácticas y los mismos problemas, sino que los poderes públicos tomen cartas en el asunto y exijan unos servicios de calidad, transparentes, comparables y a precios razonables en relación con el entorno europeo y que, llegado el caso, se impongan sanciones que guarden una clara proporcionalidad con la entidad de los perjuicios causados a decenas de miles de usuarios de las TIC.

Si el año pasado, en estas mismas páginas, ya comentábamos la elaboración, por parte de esta Institución, de la primera *Guía de los Derechos de los Usuarios de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación*, en este ejercicio queremos asumir la próxima edición de una guía actualizada de estos derechos, con la finalidad de contribuir a la creación de un escenario garantista para unos usuarios cada vez más necesitados del acceso y uso de las TIC.

(ver Sección Primera, II.)

Una medida necesaria: *farmacia* gratuita para menores discapacitados

La situación de las familias con hijos menores afectados de discapacidad ocupa una prioridad en los objetivos y dedicación del Defensor del Pueblo Andaluz por la problemática multifactorial que conllevan. Se nos presentan quejas en demanda de atención social y sanitaria para niños que tienen reconocidos grados de minusvalía muy elevados, provocada por patologías congénitas o perinatales, que en nuestra opinión han padecido durante mucho tiempo un nivel significativo de desprotección desde la perspectiva de las ayudas de carácter económico (solamente eran tributarios de la prestación familiar por hijo a cargo). Por otro lado, tampoco se han prodigado los apoyos, sobre todo en las edades más tempranas, en forma de centros socioeducativos o guarderías específicas, ayuda especializada para el cuidado en el hogar, respiro familiar, etc., circunstancias que ha obligado a que fueran las propias familias las que suplieran con su propio esfuerzo estas deficiencias.



Nos estamos refiriendo a casos en los que la prestación de los cuidados que el menor requiere ocasiona el abandono del trabajo de al menos uno de los progenitores, tornándose la situación casi desesperada en los supuestos de familias monoparentales. En definitiva para estos colectivos se origina un estado de cosas en el que por un lado se incrementan sustancialmente los gastos que precisa la atención del menor, y por otro se disminuyen las fuentes de ingreso.

Por nuestra parte confiamos en que la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, contribuya a cambiar significativamente este panorama, a pesar de que no introduce distinciones a la hora de considerar a los menores como sujetos de los derechos que regula, contemplando tan solo un baremo específico para la valoración de los menores de 3 años.

Ahora bien existe un aspecto no contemplado en el acervo prestacional de dicha ley que, sin embargo, constituye una de las reivindicaciones fundamentales de este colectivo, y no es otra que la del acceso gratuito a la prestación farmacéutica.

Puesto que los menores de edad no pueden acceder a las pensiones no contributivas, no se ven beneficiados por el régimen de farmacia gratuita que el carácter de pensionista otorga, de manera que a pesar de que el beneficiario de la prestación farmacéutica aporte normalmente un 40% del precio del medicamento, el montante económico que mensualmente supone el gasto farmacéutico en estos casos (medicamentos costosos por tiempo indefinido, soportes higiénicos como pañales y otros productos sanitarios), puede resultar inabordable para familias con ingresos deficitarios.

En nuestra experiencia ordinaria de trabajo hemos podido conocer particularmente estas situaciones para las que en más de una ocasión hemos intentado tramitar el reconocimiento del derecho a la prestación farmacéutica gratuita

prevista en la LISMI (Ley de Integración Social del Minusválido), aun a sabiendas de que la modificación sobrevenida de las circunstancias tras la entrada en vigor de aquella, en lo referido a la extensión subjetiva del derecho a la asistencia sanitaria del sistema sanitario público, arrojaba dudas sobre su persistencia.

Y es que la previsión del art. 13.1 de la citada Ley por la que los beneficiarios del sistema especial de prestaciones asistenciales y económicas previsto en la misma estaban exentos de abono de aportación por el consumo de especialidades farmacéuticas, quedaba supeditada al cumplimiento del requisito establecido en el art. 5 b) del R.D. 383/84 de 1 de febrero: "no tener derecho por cualquier título obligatorio o como mejora voluntaria, sea como titulares o como beneficiarias a las prestaciones de asistencia sanitaria, incluida la farmacéutica, del régimen general o regímenes especiales de la Seguridad Social".

Nuestras dudas respecto a la virtualidad de este reconocimiento del derecho a la farmacia gratuita se las trasladamos a la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, en tanto que responsable de la gestión de las prestaciones previstas en dicha normativa, la cual por principio también encontró difícil el establecimiento de un supuesto propio de aplicación de esta previsión, dada la ampliación sucesiva del ámbito de cobertura de la prestación sanitaria del Sistema Nacional de Salud, y por tanto la diferente realidad de protección en el momento de aprobación de la indicada ley y la actual.

En todo caso la Administración se afanó en buscar una interpretación de la normativa expuesta compatible con el reconocimiento del derecho intentando que éste alcanzara a los supuestos en los que objetivamente pudiera darse esta necesidad, llegando a la siguiente conclusión:

"El derecho a la asistencia sanitaria establecido en la LISMI podrá ser reconocido a aquellas personas con la minusvalía exigida que acrediten el resto de los requisitos necesari-

rios siempre que el posible derecho a la citada prestación por el régimen general o regímenes especiales de la Seguridad Social, para cualquier título sea como titulares o como beneficiarios, no derive de una situación laboral de activo o asimilado (trabajador o perceptor de prestaciones de desempleo nivel contributivo) o de ser pensionista del sistema de protección social pública.

En consecuencia, podrían obtener tales prestaciones aquellos que se encuentren percibiendo subsidio de desempleo (prestaciones de nivel asistencial) o demandantes de empleo en paro forzoso no subsidiado que, como titulares o beneficiarios reúnan todos los requisitos reglamentariamente exigidos”.

La citada Consejería nos comunicó que este criterio interpretativo sería remitido a todas las Delegaciones Provinciales para su aplicación en los sucesivos, y de hecho nos consta algún caso de intervención de esta Institución en el que se produjo la derivación a la Tesorería de la Seguridad Social con subsiguiente alta en la cuenta de cotización convencional a fin de ostentar el derecho que estamos reclamando.

Sin embargo, entendemos que estos casos son puntuales e insuficientes, mientras que por otro lado la reciente normativa reguladora de la cartera de servicios mínimos del Sistema Nacional de Salud (R.D. 1030/06 de 15 de septiembre) supone un reforzamiento de la vigencia del derecho a la prestación farmacéutica gratuita para ciertos discapacitados al considerar exentos de aportación a “las personas con discapacidad en los supuestos contemplados en su normativa específica” (Anexo V, punto 3.3).

Por nuestra parte somos conscientes de que la regulación de los supuestos en los que la administración de los medicamentos y productos sanitarios será gratuita corresponde al Gobierno mediante real decreto (art. 94.1 de la Ley 29/2006 de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos), pero también lo somos de que las Comuni-

dades Autónomas tienen la posibilidad de aprobar sus carteras de servicios complementarias aportando los recursos adicionales necesarios, y que la Comunidad Autónoma Andaluza ya ha hecho uso de esta posibilidad en relación con la prestación farmacéutica, financiando con sus propios recursos medicamentos excluidos de financiación pública en el ámbito estatal.

Entendemos que esas regulaciones no nos eximen de dudas, pues cabe preguntarse cuál es la legislación específica a la que la normativa sobre cartera de servicios mínimos se refiere, o si la posibilidad de aprobar carteras de servicios complementarias conlleva, además del incremento del ámbito objetivo de la prestación farmacéutica financiada con fondos públicos, la posibilidad de que las Comunidades Autónomas hagan lo propio con el ámbito subjetivo de una determinada modalidad de prestación.

En este camino contamos con un paso adelante por parte de la Ley Valenciana sobre el Estatuto de las Personas con Discapacidad (Ley 11/2003 de 10 de abril), que por lo que aquí nos interesa viene a “garantizar la financiación gratuita para los productos incluidos en la prestación farmacéutica, el catálogo orto-protésico y ayudas técnicas, a los pacientes menores de 18 años con discapacidad diagnosticada con un grado de minusvalía igual o superior al 33%”.

Teniendo en cuenta este antecedente y el planteamiento realizado, estimamos que urge poner orden interpretativo en este conglomerado normativo, y fundamentalmente considerar la situación de menores de edad con discapacidad, como objeto de una propuesta para que se les exonere, al menos en los casos en los que confluyan grandes minusvalías y escasos recursos económicos, del elevado coste que importa la adquisición del importante número de medicamentos que demanda la atención de sus padecimientos.

(ver Sección Segunda, Capítulo IX, 2.2.)

El Departamento de Documentación y Biblioteca se encarga de prestar apoyo intentando satisfacer todas las demandas informativas de la propia Institución y sus servicios.

Por otro lado tiene el cometido de divulgar la labor que realiza la Institución, a toda la sociedad a través de sus entidades, asociaciones u organizaciones colaboradoras. El servicio se encarga de:

- la edición, distribución y difusión de las publicaciones de los diferentes Informes, Estudios u otros documentos.
- la gestión de los contenidos, la incorporación de nuevas funcionalidades, el mantenimiento y la coordinación de la página web.
- el diseño y mantenimiento de una base de datos que recoge todas las actuaciones del Defensor del Pueblo Andaluz publicadas desde 1990, accesible desde la página web.

Para solicitar su ayuda basta con dirigir la petición concreta a cualquiera de sus formas de contacto.

954 21 21 21

www.defensor-and.es

documentacion@defensor-and.es

C/ Reyes Católicos, 21. 41001 Sevilla



atender
las quejas

[Atender
las quejas,]

avanzar en derechos



atender las quejas



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



Las nuevas enfermedades: “ el tratamiento de la obesidad mórbida

La obesidad mórbida es una patología emergente, y constituye una de las enfermedades más características de nuestro tiempo. Se determina por la presencia de un porcentaje de grasa corporal anormalmente elevado, bien generalizada o localizada. El indicador habitual es el índice de masa corporal (IMC) igual o superior a 40.

A medida que se eleva el grado de obesidad crecen los riesgos asociados a esta patología que alcanza incluso el riesgo de muerte. Y es que aparte del problema que de por sí representa la obesidad, la misma actúa como agente que agrava otras patologías importantes como la diabetes, la hipertensión, y las complicaciones cardiovasculares. Otros trastornos asociados pueden ser los accidentes cerebro-vasculares, el cáncer, la depresión, osteoartritis, hipoxemia, o apnea del sueño.

Los afectados que acuden a nuestra Institución nos dan idea de problemáticas añadidas en el ámbito socio-laboral, e incluso nos han puesto de manifiesto la dimensión humana de esta enfermedad. Así alguno de estos enfermos nos contaba que no puede salir de su vivienda, y que su vida transcurre desde la cama al sofá; una chica de 28 años nos participa su ilusión por ser madre, y la imposibilidad de que se le apliquen técnicas de reproducción asistida en tanto no reduzca considerablemente su peso; otros reclaman la prác-



tica de la intervención quirúrgica que puede acabar con sus problemas, pero también refieren el temor que aquella les

produce, por las conocidas consecuencias fatales que se han asociado a la misma en casos muy publicitados.

Los enfermos de obesidad mórbida han comparecido ante el Defensor del Pueblo Andalúz para hacer llegar su protesta por la demora que acompaña la práctica de la intervención.

La situación de estos pacientes despierta desde luego toda nuestra solidaridad pero ello no nos hace olvidarnos de la complejidad que conlleva la evaluación y la prescripción quirúrgica para los mismos.

El impacto provocado por los algunos fallecimientos de pacientes sometidos a esta técnica quirúrgica nos hace coincidir con la Administración Sanitaria en la necesidad de ser cautelosos en este tema. No podemos reprochar por tanto que aquella haya reconsiderado todos los aspectos que inciden en la indicación quirúrgica, y reevaluado la red hospitalaria con el consejo de un grupo de expertos que ha emitido recomendaciones al respecto, aunque como contrapartida esta tarea le llevara a la suspensión del programa quirúrgico durante algún tiempo.

Entendemos que, a veces, el desacuerdo de los pacientes se produce en cuanto a los criterios de indicación quirúrgica, pues normalmente ésta se reserva para los que presentan complicaciones importantes que han fracasado en las demás terapias; así como con el largo procedimiento que en muchas ocasiones aquella entraña, pues precisa que se constate la falta de resultados de otros tratamientos conservadores previos, la ausencia de trastornos psico-patológicos, y un importante compromiso de adhesión a las normas y revisiones indicadas por los facultativos.

En el SAS se han regulado las unidades que hacen este tipo de cirugía (multidisciplinares), y designado los centros hospitalarios que pueden llevarla a cabo.

Ahora bien, con ser comprensivos con todas las circunstancias del asunto, nuestra reflexión se centra en el análisis de los medios puestos al servicio de esta prestación: número de quirófanos semanales, posibilidad de utilización de medios laparoscópicos, e incorporación de otras opciones terapéu-

ticas novedosas. En este último aspecto hemos analizado especialmente la opción que representa la técnica del balón intragástrico. Discutida su evidencia científica y su inclusión en la cartera de servicios del sistema sanitario público, ambos aspectos fueron inicialmente negados por el Servicio Andalúz de Salud.

Por lo que hace a la segunda cuestión hemos querido resaltar que el hecho de que no se recoja expresamente la técnica del balón intragástrico en el Real Decreto 1030/06, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización, no resulta indicativo para justificar la exclusión de esta prestación. Por otro lado hemos tenido conocimiento de que la misma se proporciona en diversos servicios de salud de otras Comunidades Autónomas.

Además, en cuanto a la alegada falta de evidencia científica sobre su utilidad universal, las fuentes que hemos consultado se acercan al señalamiento al balón intragástrico para unas indicaciones muy concretas. Con ello queremos decir que al parecer no se prevé de manera indiscriminada para todos los afectados por la enfermedad, sino que requiere una selección apropiada de los candidatos.

Teniendo en cuenta estos aspectos hemos realizado algunas recomendaciones al SAS para que solicite informe a la Agencia Andaluza de Evaluación de Tecnologías Sanitarias sobre la eficacia del balón intragástrico para el tratamiento de la obesidad mórbida; se promueva el debate sobre esta técnica en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, al objeto de clarificar su inclusión en la cartera de servicios comunes; y en su caso, conforme a los resultados que ofrezcan las medidas anteriores, se estudie la dispensación de la misma en centros asistenciales del sistema sanitario público de Andalucía.

Con independencia de otras alternativas, por la Dirección General de Asistencia Sanitaria se nos comunicó que se estudiaría la dispensación de la técnica del balón intragástrico en los centros asistenciales del SAS, de cuyos resultados y valoración se nos ofrecería un posicionamiento más concreto.

(ver Sección Segunda, Capítulo IX, 2.2.)

Prevenir las adicciones: un compromiso y una necesidad

Se consume mucha droga, con una enorme variedad de sustancias y con perfiles personales y sociales que se amplían. Las pastillas y el cannabis anticipan las edades de inicio y la cocaína atrapa a más personas maduras hasta ahora inusuales entre los grupos de adictas. Fallamos en la prevención.

La complejidad del fenómeno de las drogodependencias y las graves repercusiones que acarrea para nuestra juventud y familias, exige respuestas eficaces ante los retos y necesidades que cada día se plantean en este ámbito.

La cambiante realidad de las drogodependencias, el rápido crecimiento del abuso del alcohol entre los jóvenes, la incorporación de nuevas sustancias, el deterioro progresivo que sufre una parte



importante del colectivo de drogodependientes obliga a actualizar y a buscar nuevas respuestas que den soluciones de manera preventiva, tanto para los que se inician en el consumo como para aquellos otros que, una vez son usuarios de estas sustancias de forma repetitiva y abusiva, requieren de ayuda externa que les permita afrontar dicho dilema, ya que en estos momentos lo que se ha definido como el problema de las drogas y de los consumos se encuentra menos acotado socialmente.

Al mismo tiempo, parece más ubicada la desestabilización (falta de orientación) en nuestra sociedad que ha mantenido una actitud pasiva ante la presencia y el incremento de los consumos.

En el ámbito de las personas adolescentes y jóvenes, los nuevos estilos con los que se presentan los problemas y las modificaciones que ha sufrido la imagen social de las diferentes drogas sufre con el correr del tiempo, haciendo necesario el planteamiento y la revisión constante de las estrategias y los modos de actuación, tanto en el ámbito preventivo como asistencial. Es prioritario establecer unas determinadas líneas de intervención, de modo que se logre un mayor grado de ajuste entre las iniciativas que se proponen y las nuevas necesidades que van surgiendo día a día.

Existe la constatación de que estamos ante un proceso de "normalización" en la convivencia con las sustancias, en la que estas personas pueden compaginar la vida cotidiana con el consumo, pero sin que esto sea el centro de sus vidas (sin la necesidad siquiera aparente de recibir un tratamiento específico en determinados momentos). Plantearía ello una nueva etapa en la que lo importante será cómo articular una relación inteligente con las sustancias, lo que supone gestionar los momentos y la intensidad de las relaciones con éstas, especialmente entre la juventud.

Por otro lado, en las actuales generaciones jóvenes no existe la percepción de peligro o riesgo que mantuvieron los de la década de los noventa con respecto a las drogas, ya que

provenían de una experiencia dura y traumática con las sustancias, lo que supuso que muchos se alejaran de ellas. Ahora se tiene una imagen más diluida de los problemas que ocasionan, al mismo tiempo que no existen las mismas fuentes de rechazo por considerar que pertenece a una historia del pasado, que nada tiene que ver con el presente.

Desde los años 80, se ha venido generando una nueva forma de diversión en los jóvenes de nuestro país en torno al consumo de determinadas sustancias, de forma más específica, el alcohol, tabaco y cánnabis lo que ha llevado a muchos a situaciones, cuando menos, complicadas. A los problemas de salud pública que supone el abuso de las sustancias se unen los efectos ocasionados por su consumo, a los que han contribuido de manera importante las formas y el estilo de uso que, como en el caso del alcohol, se realiza con cierta ritualización y rutinización, aunque también es cierto que muchos no consumen y no todos lo hacen de esta manera.

En cuanto a los consumos de drogas por jóvenes, a lo largo de estos años se han venido detectando cuatro formas o niveles de consumo, tal como recoge el último estudio de la FAD. El primer nivel está constituido por un grupo que no consume o lo hace de manera esporádica, meramente experimental. En segundo lugar, están quienes un día toman una droga o a lo largo de su vida llegan a tomar dos o tres veces cánnabis o quizás unas pastillas, aunque pronto dejan de hacer uso de ellas; en este último grupo está la gran mayoría de la población española. Luego, estarían quienes realizan un consumo festivo, ligado a fiestas y fines de semana, a las vacaciones, etc.; suponen entre un 20 ó un 25% de la población juvenil, que haciendo un consumo importante y peligroso, muchos, con el paso del tiempo, acabarán por abandonarlo. Por último, queda un 10% que llegan a necesitar siempre de las drogas para seguir viviendo, son las personas que sienten cierta necesidad social o vital de consumir para sentirse bien, y requerirán, para salir de éstas, la ayuda externa necesaria que les oriente y modifique los hábitos de consumo.

La prevención adquiere un valor necesario para combatir y disminuir los daños que se están produciendo en nuestra sociedad, y se convierte en la única esperanza para un cambio de la situación.

Ello debe llevar a la revisión de las actuales políticas preventivas, al considerarse que éstas no han alcanzado los éxitos deseados ni los que se les presupone. Ello se debe al escaso esfuerzo realizado en dedicación, recursos humanos y materiales, y a la existencia de una cierta tendencia a devaluar sus efectos.

La prevención no consigue milagros ni cambios radicales, pero es la manera más eficaz de vencer a la enfermedad en todos sus ámbitos. La historia de la medicina está llena de ejemplos donde la prevención ha jugado un papel importante para paliar los daños y reducir los efectos de algunas enfermedades como: la pediculosis, la utilización del cloro en las aguas potables para reducir las caries dentales, etc. En el ámbito de las drogas se entiende como prevención aquellas intervenciones encaminadas a limitar o anular los diferentes factores que favorecen el consumo de drogas, o aquellas otras que tienen por objeto reducir el daño individual y social relacionado con su uso y abuso.

Para ello, es necesario desarrollar y mejorar el actual marco normativo y establecer unas prioridades claras que supongan la existencia de unos programas orientados, estables, sólidos y evaluados.

En cuanto al marco normativo, la propia Ley de prevención y asistencia en materia de drogas (Ley 4/1997), establece un marco idóneo para el desarrollo de la prevención, ya que existe un Título completo, con 6 artículos, que abarca tanto los ámbitos de la prevención como los objetivos que ésta debe perseguir.

En el caso de prevención en el sistema educativo, la citada ley refiere al compromiso de que todos los centros docentes de la Comunidad Autónoma de Andalucía establecerán en sus planes anuales todo un conjunto de actuaciones, tanto de desarrollo curricular como actividades extraescolares y complementarias, en orden a convencer al alumnado acerca de la importancia de los hábitos saludables y sus consecuencias, contando para ello con las asociaciones de padres y madres junto al profesorado.

Sin embargo, la realidad de estos años es que son pocos los centros de enseñanza en los que se trabaja desde esta perspectiva educativa, aunque es cierto que han existido propuestas y materiales para que el profesorado pudiera llevar a cabo esta tarea. A pesar de ello, los resultados no pueden ser más desalentadores como ponen de manifiesto los datos sobre el consumo de sustancias publicados por diversas agencias internacionales (La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) o el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (ODT). Éstos han colocado a nuestro país a la cabeza de casi todos ellos.

En materia específica de adicciones nuestro primer referente normativo de la prevención a nivel nacional es el documento de Estrategia Nacional sobre Drogas para el periodo 2000-2008, en el que se fijan, con el consenso de todas las Comunidades Autónomas, los objetivos prioritarios de forma clara y cuantificable para ese periodo, siguiendo la Declaración de la vigésima Sesión Extraordinaria de la Asamblea General de Naciones Unidas de junio de 1998. Aunque mucho nos tememos que, cuando nos encontramos al final de su aplicación, son escasos los objetivos alcanzados.

Por tanto, debemos preguntarnos ¿qué es lo que falla en estos momentos para que, como venimos manteniendo, sean escasos los resultados obtenidos?.

Quizás debamos hacer referencia a la ausencia de programas educativos en los que se cumpla lo que debe llevar todo programa preventivo de las drogas, y es que debe ser activo (mayor ajuste a los contextos y necesidades), global (abordar el problema en su conjunto) y continuado (voluntad institucional de perdurar). A todo ello, debemos añadir la idea de que éstos deben ser evaluados y que los datos permitan hacer una corrección sobre ellos. De esta forma podremos saber claramente qué cosas funcionan y cuáles no.

Por ello, tal como recoge el Informe de la Comisión Mixta Congreso-Senado de 2007, es necesaria la implicación en la prevención y la sensibilización de los organismos y áreas de juventud de las Administraciones, incidiendo en la mayor implicación de la Administración Local. Al final compartimos con los resultados de la Comisión la idea de que la mejor receta para atajar los problemas de drogas es la prevención.

(ver Sección Segunda, Capítulo X, 2.3.)

El fallo de la

El colapso crónico de los órganos judiciales del orden contencioso-administrativo se ha vuelto endémico. Nuestra intervención sólo ratifica una perfecta parálisis que no parece merecer respuestas válidas desde todas las instancias responsables



Aunque resulte cansino a fuerza de retirlo, las Salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla, tanto la de Granada como las de Málaga y Sevilla, siguen padeciendo importantísimos retrasos en la tramitación de los procedimientos que allí se siguen, empezando éstos a extenderse preocupantemente a los órganos judiciales que, en principio, estaban llamados a enjuagarlos: los Juzgados del mismo orden jurisdiccional.

Así se nos ha puesto de manifiesto en los informes remitidos por la Fiscalía cuando nos hemos interesado por las notabilísimas demoras experimentadas por los procedimientos objeto de sus correspondientes quejas, de contenido parecido vinieran de donde vinieran.

Consideraciones que se repiten, como las expuestas en relación con la Sala de Sevilla: *"dada la acumulación de asuntos que penden ante la Sala en general, y también ante esta Sección Tercera, no puede hacerse el señalamiento para votación y fallo del mencionado recurso por existir otros muchos con las actuaciones concluidas para sentencia que, por ser más*

antiguos, han de proveerse en tal sentido con anterioridad". La de Granada: *"la Sala sufre una gran sobrecarga de trabajo, por lo que un periodo de cinco años para dictar sentencia es bastante habitual"*, o *"el mencionado recurso está teniendo una tramitación normal, habida cuenta de los limitados medios personales con que cuenta dicha Sala para realizar su trabajo"*, o *"la causa del retraso habido no responde sino a la crónica pendencia que por falta de medios humanos aquejan a las salas contenciosas de toda Andalucía"*.

Y la de Málaga: *"dada la carga de trabajo en relación al número de asuntos pendientes y entrantes en la Sala de Málaga del Tribunal Superior ya referida en anteriores informes de esta Fiscalía, la tramitación de éste y los restantes procedimientos se demora, si bien ello trata de reducirse mediante sistemas de refuerzo, por lo que se espera que la decisión sobre este punto no se retrase en exceso"*.

Así las cosas, tras la tramitación de estas quejas no nos queda otra que dar traslado a sus promotores de lo anterior, informándoles del contenido del artículo 121 de la Constitución en cuanto a la posibilidad de reclamar por anormal funcionamiento de la Administración de Justicia, y asegurándoles que volveríamos a reclamar la atención sobre este enquistado problema en nuestro próximo Informe Anual ante el Parlamento de Andalucía, como estamos haciendo, pese a que tengamos la frustrante sensación de que clamamos en el desierto.

(ver Sección Segunda, Capítulo VI, 2.1.)

Despachos

de abogados accesibles para personas con discapacidad

En el marco de las variadas situaciones que se nos pueden llegar a plantear, uno de los casos más singulares que recordamos era el planteado por una ciudadana que nos ponía de manifiesto su imposibilidad de acceder físicamente al despacho profesional del abogado que le habían designado en turno de oficio, al ser ella discapacitada en uso permanente de silla de ruedas, con la que sólo podía acceder a edificios con facilidades para minusválidos, circunstancia que, al parecer, no se daba en el que el abogado designado lo tenía, y con el que, debido a ello, le resultaba imposible mantener una entrevista personal, por otra parte imprescindible.

El caso era que, según nuestra remitente, había solicitado el nombramiento de otro abogado a cuyo despacho pudiera acceder y no había recibido aún respuesta alguna por parte del Colegio de Abogados a cuya circunscripción territorial pertenecía.

Pues bien, aunque se trata de cuestiones que por una simple falta de costumbre aún no están previstas en todos los ámbitos, como ocurre con tantas otras relativas a la legítima reivindicación de las personas con discapacidad física de disponer de facilidades para desenvolverse en régimen de igualdad con los ciudadanos que carecen de dificultades de movilidad, y como no cabe duda de que es imprescindible que se tengan en cuenta dichas reivindicaciones, nos dirigimos en ese sentido a la referida corporación colegial, cuyo Decano nos respondió positivamente al participarnos que a la interesada se le había designado Letrado con despacho en local bajo, al que es de suponer podría acceder sin dificultad alguna.

(ver Sección Segunda, Capítulo VI, 2.4.)



Una ciudadana pone de manifiesto su imposibilidad de acceder físicamente al despacho profesional del abogado que le habían designado en turno de oficio, al ser ella discapacitada en uso permanente de silla de ruedas

Cumplir el internamiento impuesto en un centro cercano al domicilio familiar

Hablamos de menores. Jóvenes que piden realizar su estancia forzosa en un centro de internamiento próximo a su entorno familiar y social. Si asumimos este criterio para los reclusos mayores de edad, ¿qué hacemos en el caso de menores?

El mayor número de actuaciones tramitadas por la Institución relativas a los procedimientos de responsabilidad penal, coinciden en plantear como cuestión principal la efectividad que reconoce la Ley de Responsabilidad Penal del Menor al cumplimiento de la medida de internamiento impuesta por el Juzgado en un centro cercano al domicilio familiar.

En este sentido, la mencionada norma impone la obligación a la Administración de designar el centro más adecuado para la ejecución de la medida de internamiento de entre los más cercanos al domicilio del menor en los que exista plazas disponibles, de modo que el traslado a otro centro sólo podrá realizarse en el interés del menor de ser alejado de su entorno familiar y social.

La finalidad que el legislador persigue con el establecimiento del derecho a cumplir la medida en un centro cercano al domicilio familiar no es otra que facilitar los contactos del menor con sus familiares, amistados, vecindad, procurando que el internamiento no suponga como añadido una ruptura de relaciones o una pérdida de los vínculos del menor con su entorno social al que, a la postre, habrá de reintegrarse.

Ahora bien, el desajuste existente entre el número de plazas en los centros de reforma y la demanda de plazas en determinadas provincias - Sevilla, Málaga y Huelva-, y que se refleja en las quejas que presentan los ciudadanos, es la causa de que muchos de los menores infractores no puedan hacer efectivo el derecho al que nos estamos refiriendo.

En los supuestos de menores internados, más que nunca, mantener los lazos próximos con su entorno es imprescindible para el éxito de las medidas educadoras y correctivas que les han sido impuestas.

Estas disfunciones vienen a poner en cuestión el dimensionamiento de la red de recursos de disponibles por la Administración de la Junta de Andalu-



lucía para el cumplimiento de las medidas de internamiento en relación con el histórico y previsible evolución de medidas dictadas por los Juzgados de Menores con efectos en las distintas provincias de nuestra Comunidad Autónoma.

Por tal razón, hemos demandado de la Consejería de Justicia y Administración Pública, organismo encargado de la ejecución de las medidas acordadas por los Juzgados de menores, la necesidad de armonizar el aprovechamiento óptimo de los recursos y su coste, en relación con las necesidades que se vienen demandando. Así, constatada una demanda consolidada en determinadas zonas, como se ha mencionado, lo conveniente sería plantear la ampliación y redimensionamiento de la red de centros de reforma, pues de lo contrario podría determinar una actitud pasiva frente a los postulados de la ley que exigen una cercanía de los centros al domicilio familiar.

Es evidente que las peticiones que formulamos implican un importante esfuerzo e inversión económica de la Administración, pero por fortuna, la Consejería de Justicia y Administración Pública, al hilo de la tramitación de los expedientes de quejas nos ha dado argumentos para pensar que se está actuando en la línea señalada. Seguiremos atentos a esta evolución.

(ver Sección Tercera, 10)



La calidad en la atención educativa

de los alumnos
con
discapacidad
se presenta
como un reto
inaplazable

Como

ha venido ocurriendo en ejercicios anteriores, es frecuente que nuestra Institución reciba quejas donde se denuncian atenciones inadecuadas a las necesidades educativas especiales asociadas a los alumnos afectados por algún tipo de discapacidad física, psíquica o sensorial.

Las familias, e incluso las Asociaciones de Padres y Madres acuden a nosotros manifestando su frustración y desconfianza por las proclamas de la Administración sobre el proceso de integración de los alumnos con necesidades educativas especiales y la realidad que se encuentran cuando estos alumnos

ha venido ocurriendo en ejercicios anteriores, es frecuente que nuestra Institución reciba quejas donde se denuncian atenciones inadecuadas a las necesidades educativas especiales asociadas a los alumnos afectados por algún tipo de discapacidad física, psíquica o sensorial.

acuden al centro escolar: existencia de barreras arquitectónicas; carencia de personal especializado; falta de especialización en la atención al alumno con determinados trastornos del comportamiento; escasez de materiales y equipamientos adaptados, etc.

Los factores que motivan la anunciada falta de una plena y adecuada integración y normalización de los alumnos con necesidades educativas especiales por su discapacidad son de diversa índole. Así, nos encontramos con un sistema educativo andaluz disperso y complejo con cientos de centros y miles de aulas en las que se ofrece respuestas diferenciadas y no con criterios uniformes en cada una de ellas. También asistimos a una excesiva concentración de personas con necesidades educativas especiales en determinados centros

que dificultan o impiden la integración. De igual modo comprobamos la carencia de medios personales y materiales de los centros para prestar la atención educativa requerida.

La escuela deber ser también el reflejo de un modelo social justo. La integración, la igualdad, el respeto a la persona con sus condiciones o limitaciones se verifican cada curso según las respuestas efectivas que ofrece el sistema educativo al alumnado con discapacidad.

Todo ello genera una profunda insatisfacción en las familias y un desapego del alumno afectado por las actividades escolares, de ahí que muchos niños y niñas en nuestra Comunidad Autónoma no puedan aspirar a decidir su propio futuro porque no se les garantiza una educación de calidad que les permita desarrollar todas sus capacidades y aptitudes.

Justo es reconocer que cuando nuestra Institución plantea las denuncias que nos trasladan los afectados ante la Administración, ésta reacciona con prontitud y procede a corregir las deficiencias, bien instalando una rampa o ascensor, bien contratando algún especialista para el centro o comprando elementos indispensables para atender la discapacidad del alumno escolarizado, sin embargo, el problema deriva en que estas soluciones llegan cuando el curso ya ha comenzado.

Debemos concluir que la de dotación a los centros escolares de los recursos humanos y materiales necesarios para la atención de los alumnos que presentan algún tipo de discapacidad se presenta como indispensable para ofrecer una enseñanza que garantice la equidad y la igualdad de oportunidades. Caso contrario, las proclamas y los principios reconocidos en las normas no pasarán de ser más que una quimera, una integración formal y no una esperada y anhelada integración real.

Y es que no podemos olvidar que la calidad en la atención educativa que se preste a estos alumnos se convierte en un objetivo de primer orden para un sistema educativo que pretenda evolucionar respetando el principio "Educación para todos".

(ver Sección Segunda, Capítulo IV, 2.1.4.)



Las familias, e incluso las Asociaciones de Padres y Madres acuden a nosotros manifestando su frustración y desconfianza por las proclamas de la Administración sobre el proceso de integración de los alumnos con necesidades educativas especiales

Contaminación visual del patrimonio cultural

y protección del paisaje. Dos aspectos de una misma realidad



Aunque todo bien cultural, por su carácter histórico o artístico, tiene ya un valor intrínseco, propio e independiente de cual sea su ubicación, su uso o su destino, lo cierto es que la posibilidad de su contemplación y disfrute por el público en general y no sólo por su titular o por personas investigadoras o expertas le confiere al bien un valor añadido que es a veces la causa esencial de que sea preservado y conservado.

De hecho, en ocasiones es la propia visibilidad del bien cultural la que otorga un especial valor al mismo, al conformar con

su presencia en un determinado entorno un marco visual propio que contribuye a identificar una época histórica, ejemplifica una corriente artística o simboliza la identidad cultural de un pueblo.

Así, un monumento tan emblemático como La Alhambra, no sólo tiene valor por sus innegables méritos artísticos, históricos y arquitectónicos, sino que además conforma con su presencia y con su belleza un paisaje propio e inigualable que trasciende del propio conjunto monumental y se extiende a la ciudad que lo alberga, a la cual simboliza y transfiere parte de su identidad.

Esto implica que un bien cultural, especialmente si se trata de un bien inmueble de carácter monumental, ve degradado su valor y menoscabado su significado cuando se impide o distorsiona su contemplación mediante construcciones, instalaciones o elementos de cualquier índole. Por tal motivo la reciente legislación andaluza de protección del patrimonio histórico ha incluido en su articulado, con gran acierto, preceptos específicamente destinados a impedir o eliminar la contaminación visual y perceptiva de los bienes inmuebles de carácter cultural.

La importancia de este precepto legal se hace especialmente patente en unos momentos como los actuales en que la presión del desahogado crecimiento urbanístico de pueblos y ciudades se cierne sobre muchos monumentos amenazando con encerrarlos entre torres de hormigón, cristal y cemento, deteriorando así, tal vez de forma irreversible, un paisaje urbano y patrimonial convertido ya en parte insustituible de la propia identidad cultural de ese pueblo o ciudad.

Pero no sólo los monumentos contribuyen con su presencia a conformar el patrimonio y la identidad cultural de un pueblo, también los paisajes y los entornos naturales singulares que encierra un territorio constituyen una parte insustituible de esa misma identidad y simbolizan, a veces mejor que ningún otro monumento, la esencia de un pueblo.

Así, paisajes como las Sierras de Ubrique o Cazorla disputan a los emblemáticos monumentos ubicados en estos pueblos su valor como símbolo cultural y representación de la identidad propia. De igual modo, el paisaje lunar de Río Tinto o la aridez del desierto de Tabernas son representaciones visuales de una realidad cultural cuya importancia trasciende incluso sus propios valores ambientales.

Si protegemos nuestros paisajes y defendemos nuestros bienes culturales de la contaminación visual y perceptiva, estaremos contribuyendo a preservar nuestra propia identidad cultural.

La relación entre patrimonio ambiental y patrimonio cultural se hace tan evidente, que difícilmente se pueden concebir como realidades separadas la demanda creciente de una mayor protección del paisaje y la lucha contra la contaminación visual y perceptiva del patrimonio histórico.

Por tal motivo, igual que saludamos con alegría la inclusión en la Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía de un precepto específicamen-

te dedicado a salvaguardar nuestros bienes inmuebles frente a la amenaza de la contaminación visual y perceptiva, también alzamos nuestra voz para demandar la necesidad de proteger adecuadamente nuestros paisajes.

Unos paisajes entendidos tal y como se conciben en el propio Convenio Europeo del Paisaje, elaborado en el seno del Consejo de Europa en el año 2000 y ratificado por España el 26 de noviembre de 2007, en el que se indica que por paisaje debemos entender cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos.

En efecto, para los países firmantes del citado Convenio el paisaje desempeña un papel esencial en nuestra sociedad que influye de manera decisiva en los campos cultural, ecológico, medioambiental, social y económico. Además, contribuye a la formación de las culturas locales constituyendo un componente fundamental del patrimonio natural y cultural europeo que contribuye al bienestar de los seres humanos y a la consolidación de la identidad europea.

Por consiguiente, el paisaje es concebido como un elemento clave del bienestar individual y social.

Y es precisamente por ello por lo que a través del citado Convenio se anima a las autoridades públicas a adoptar políticas y medidas a escala local, regional, nacional e internacional para proteger, planificar y gestionar los paisajes europeos con vistas a conservar y mejorar su calidad y llevar al público, a las instituciones y a las autoridades locales y regionales a reconocer el valor y la importancia del paisaje y a tomar parte en las decisiones públicas relativas al mismo.

En este sentido, considerando la enorme riqueza paisajística existente en Andalucía, expresión de la biodiversidad de su territorio, legado de su historia y recurso para su desarrollo económico, así como las peculiaridades existentes en nuestra Comunidad Autónoma, es por lo que entendemos aconsejable acometer una regulación normativa a nivel autonómico que permita acoger plenamente los criterios asumidos por el Estado a través de la ratificación del Convenio Europeo del Paisaje y aplicarlos, de manera concreta y pormenorizada, a nuestra realidad.

(ver Sección Segunda, Capítulo III, 2.2.)

Servidumbres eléctricas. Entre la salud y el derecho de propiedad

Que por razones de interés general se decida que por las tierras de una persona debe discurrir una línea eléctrica, con las afecciones que la misma comporta para el normal ejercicio del derecho de propiedad, es un riesgo al que cualquier persona propietaria está expuesta y que se deben asumir como una contribución al bienestar general. Se trata además de una carga que da derecho a la correspondiente indemnización, lo que en alguna medida compensa y hace más aceptable el gravamen soportado.

No obstante, cuando la limitación de derechos se produce en virtud de una nueva normativa que de forma general extiende el ámbito territorial de afección de servidumbres ya preexistentes sin reconocer derecho alguno de compensación o indemnización a los propietarios afectados, no es de extrañar que los perjudicados por tal norma expresen su protesta y califiquen de injusta la carga soportada.

Tal situación es la que ha ocurrido como consecuencia de la extensión del espacio afectado por las servidumbres eléctricas derivadas de las líneas de alta tensión, a raíz de la aprobación del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica.

Esta norma supuso la ampliación por imperativo legal del ámbito físico de afección de la servidumbre de paso de líneas eléctricas, ya que su artículo 162.3 estipula la prohibición de edificios, instalaciones industriales y árboles en la franja definida por la proyección sobre el terreno de los conductores extremos en las condiciones más desfavorables, incrementada con las distancias reglamentarias a ambos lados de dicha proyección –unos 25 metros de terreno aproximadamente-. En la franja de terrenos así determinada queda absolutamente prohibida cualquier tipo de construcción o la plantación de árboles.

Como consecuencia de ello, personas que habían adquirido terrenos con una legítima expectativa de construir sobre los mismos o plantar árboles, se encontraron de repente privados de tales expectativas e imposibilitadas de ejercer en plenitud sus derechos dominicales, sin que tal carga viniera compensada con la correspondiente indemnización.

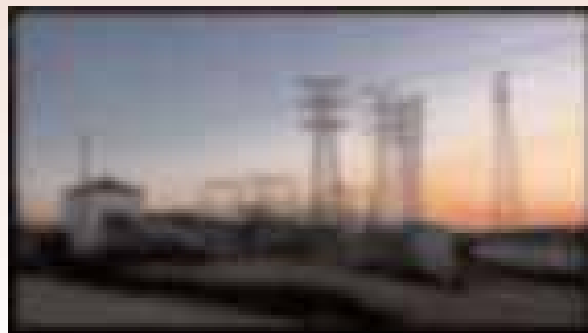
Pero lo más sorprendente de esta regulación no es la privación de derechos sin indemnización que la misma comporta, sino el hecho de que se justifique la misma por razones de salud, argumentando que se pretende incrementar la protección de personas o bienes frente a los riesgos derivados de las radiaciones eléctricas, cuando en Instrucciones posteriores a este texto legal al interpretar el art. 162.3 se establece una exención de tal prohibición para aquellas construcciones, instalaciones o árboles que ya existiesen antes del dictado de la norma, siempre y cuando los mismos respetasen la zona de afección determinada por las normas anteriores (Decreto 3151/1968), que resultaban ser muy inferiores a las previstas en el nuevo texto legal.

Se da así la paradoja de que se expropien derechos por razones de salud, permitiendo sin embargo que un elevado número de personas continúen padeciendo riesgos para su salud, por el mero hecho de ostentar derechos adquiridos por normas precedentes. Resulta algo incoherente esta situación, ya que, o bien, el riesgo para la salud existe, en cuyo caso debe ordenarse el abandono de toda construcción, instalación o plantación situada en la zona de riesgo, o bien no existe tal riesgo, en cuyo caso la extensión de la zona de servidumbre comportaría una privación ilegítima de derechos para los propietarios afectados.

Quizás lo más coherente, asumiendo que el riesgo existe y la extensión de la servidumbre está justificada, sería elaborar un plan que posibilitase la exclusión de tal riesgo para personas o bienes, el cual podría acometerse, bien expropiando los derechos afectados, o bien desviando las líneas eléctricas que transitasen por zonas donde existiesen ya construcciones, instalaciones o plantaciones.

Mientras un plan de estas características no se acometa, no es de extrañar que los ciudadanos contemplen esta nueva restricción para sus derechos como una injusticia difícilmente aceptable.

(ver Sección Segunda, Capítulo XII, 2.1.1.





Reunificación de deudas: una solución que puede salir muy cara

Aparecen muchas quejas sobre la aparición de prácticas fraudulentas que aprovechan la desesperación de clientes morosos

Una de las razones que explican la reciente crisis del sector inmobiliario es el encarecimiento del precio de las hipotecas que ha provocado que muchos potenciales clientes se retraigan a la hora de decidirse a adquirir una vivienda. Pero no sólo las inmobiliarias se han resentido como consecuencia de la subida de las hipotecas, también muchas economías domésticas han comprobado cómo aumentaban sus dificultades para llegar a fin de mes ante el incremento de la cantidad mensual que deben abonar a los bancos y financieras para hacer frente al pago de su vivienda habitual.

Agobiados por las deudas e incapaces de hacer frente a sus acreedores, muchas familias han acogido con esperanza y a veces como única alternativa las atractivas ofertas que bajo

la denominación de “reunificación de deudas” han aparecido vallas publicitarias y anuncios en los medios de comunicación. Estas ofertas prometen a la desesperada clientela una reducción en las cantidades que abonan mensualmente por el sencillo procedimiento de agrupar sus deudas y refinanciarlas a más largo plazo con una sola entidad financiera.

Una oferta atractiva, y sin duda interesante para las economías domésticas sometidas al agobio del excesivo endeudamiento, pero que si no se analiza con detenimiento puede conllevar más riesgos que soluciones.

La fórmula de reunificación de deudas, según informa el Banco de España en su portal del cliente bancario, suele consistir en ampliar el préstamo hipotecario existente, o bien concertar uno nuevo, y con los nuevos fondos obtenidos devolver anticipadamente los saldos pendientes del resto de préstamos (personales, procedentes del uso de tarjetas de crédito, etc). Así se pasa a pagar una sola cuota, en lugar de varias.



En principio, la fórmula no sólo es útil y legal, sino que además no es nada novedosa; muchas personas han optado por acudir a su banco para reunificar deudas en un nuevo préstamo cuando la situación económica empeoraba repentinamente o cuando se quería acometer alguna nueva inversión y resultaba conveniente refinanciar la deuda.

Lo novedoso de la práctica actual, según el Banco de España, es que las nuevas ofertas publicitarias de estas reunificaciones están siendo realizadas, en su mayor parte, por empresas que no son entidades bancarias (de ahí que no se sujeten a la supervisión de aquél). Lo que se ofrece a la clientela es prácticamente una labor propia de gestoría, consistente en intermediar entre las entidades bancarias donde se tienen los préstamos a cancelar y las entidades a las que se solicita la nueva financiación.

A este respecto, el Defensor del Pueblo Estatal ha reclamado la aprobación con urgencia de un estricto régimen que regule la actuación de estas empresas y ha pedido que el Banco de España pase a supervisarlas. Estas gestiones parecen haber dado algún fruto ya que, según parece, se encuentra en trámite la Ley que regulará los servicios de intermediación y contratación de créditos o préstamos.

El problema cuando se acude a una empresa no bancaria, es que el servicio de intermediación tendrá además un coste que, normalmente, será a cargo del cliente. Pero el problema se agrava cuando las empresas en cuestión, exentas del control de los organismos reguladores del sector financiero, utilizan prácticas irregulares y contrarias a los intereses de los consumidores, incluyendo cláusulas abusivas en las operaciones que se contratan.

El recurso a la reunificación de deudas en una situación de apuro económico no es de por sí una mala solución, pero al decidirse por esta opción se ha de ser muy consciente de que la reducción que se obtiene en los pagos mensuales al afrontar un solo crédito, se consigue merced a un alargamiento en

“ Una de las razones que explican la reciente crisis del sector inmobiliario es el encarecimiento del precio de las hipotecas que ha provocado que muchos potenciales clientes se retraigan a la hora de decidirse a adquirir una vivienda

el plazo de amortización de los préstamos preexistentes con el consiguiente incremento en el montante de los intereses abonados por los mismos. De tal modo que en muchos casos la cantidad que finalmente se paga (amortización más intereses) resulta ser muy superior a la que se debía inicialmente.

Esta realidad debe ser conocida y valorada por la ciudadanía antes de decidirse a optar por la reagrupación de deudas. Junto a empresas que se dedican honradamente a estas gestiones han aparecido algunas que utilizan la desesperación del sobreendeudamiento para estar a los más incautos.

Evidentemente no todas las empresas intermediarias recurren a prácticas fraudulentas o engañan al cliente, muchas realizan su cometido de forma honrada y con lealtad. No obstante, la proliferación de estas prácticas fraudulentas nos obliga a hacer una llamada de atención acerca la falta de controles sobre estas empresas y a reclamar, al igual que ha hecho el Defensor del Pueblo Estatal, que las mismas sean objeto de una pronta regulación que las someta a una fiscalización similar a la de las entidades financieras.

Mientras esta regulación llega esta Institución considera —y así se lo va a trasladar a la Administración— que las autoridades competentes en materia de consumo deben ser las responsables de vigilar, controlar e inspeccionar el funcionamiento de estas empresas, impidiendo a las mismas la publicidad engañosa, sancionando con dureza sus abusos y ordenando el cierre de aquellas que realicen prácticas claramente fraudulentas.

No olvidemos que los principales afectados por este tipo de empresas fraudulentas son personas que a su situación de endeudamiento unen una escasa capacidad económica y un nivel socio-cultural bajo que los hace objetivos idóneos para estas picarescas.

(ver Sección Segunda, Capítulo XII, 2.4.1.)

Sin suelo

no hay casas

Una vez más el cambio de ciclo económico sorprende a los poderes públicos sin haber asumido, con carácter preventivo, sus funciones de producción y puesta a disposición del mercado, de suelo protegido para construir viviendas a precio asequible.

No es ningún secreto que cuando la economía responde a las expectativas del sector empresarial, la inversión inmobiliaria se dirige preferentemente a la vivienda libre, sin que los poderes públicos asuman medidas de corrección o compensación de entidad suficiente para dar una respuesta equilibrada a la diversidad de la demanda de este bien básico.

Cuando el escenario económico cambia, la tarea de los poderes públicos es impulsar una política de vivienda protegida más comprometida, pero los instrumentos para hacerla posible –medidas normativas, urbanísticas, de generación y gestión del suelo para destinarlo a fines de interés general– constituyen un proceso largo y laborioso en el que los efectos de un cambio destinado a la política social de vivienda tardan demasiado en llegar.

La enseñanza, que no se acaba de aprender, es clara: el ciclo económico condiciona todas las políticas públicas, pero las políticas sociales exigen un pacto y una continuidad al margen de las oscilaciones de los ciclos económicos, que sólo se puede asumir diseñando estas políticas cuando el escenario económico marcha razonablemente bien, manteniendo, al menos, el modelo cuando se produce un cambio de rumbo.



No debemos engañarnos, durante años la inversión en vivienda protegida no ha suscitado un interés relevante por parte del sector privado, y los poderes públicos no han estado en condiciones de sustituir a éste más allá de las empresas públicas de vivienda y suelo, autonómica, provinciales y municipales, que si bien han tenido el valor añadido de construir viviendas protegidas donde no las hacía nadie, su respuesta ante una demanda creciente en viviendas protegidas ha sido notoriamente insuficiente.

Esa falta de compromiso de la Administración para alcanzar los objetivos del art. 47 CE se pone en evidencia no sólo en cuanto al compromiso de construcción de vivienda protegida, proceso siempre complejo, sino también –de manera aún menos justificable dado el poderoso instrumento que constituye el plan urbanístico– en la reserva, producción y oferta de suelo protegido.

La escasez de suelo destinado a viviendas protegidas dificultará el compromiso constitucional y estatutario de los poderes públicos de garantizar una vivienda digna y adecuada para la ciudadanía

Ahora, después de que sólo un 7 % de los municipios andaluces estén adaptados a la LOUA -con todo lo que ello implica-, se quiere dar una respuesta acorde con estas necesidades, pero desgraciadamente y por los motivos comentados, tardará en llegar.

La Institución, en distintos foros y, entre ellos, en la Jornada que organizamos sobre el derecho a una vivienda digna, propuso una serie de medidas que, a continuación, mencionamos:

- La conveniencia de un pacto político y local y de la concertación empresarial.
- La necesidad de diseñar planes de vivienda y suelo flexibles.
- La creación de un gran parque de viviendas protegidas en alquiler de iniciativa pública y privada.
- La apuesta por la rehabilitación de inmuebles y, de manera singular, para destinarlos al alquiler.
- El desarrollo de políticas de suelo destinadas a viviendas protegidas.
- La apuesta por el patrimonio público de vivienda: control e inversión en el mantenimiento y conservación; nuevas formas de gestión para poner en valor los inmuebles de titularidad pública.

- Creación de una línea de inversión destinada a la adquisición de inmuebles de titularidad privada, y de los adscritos a fundaciones y otras entidades benéficas, cuando su patrimonio presente síntomas de descapitalización o gestión irregular.
- Las políticas de fomento del alquiler.
- La adaptación de los Planes de Vivienda y Suelo a las nuevas realidades de la composición de los hogares españoles.
- La necesidad de establecer una normativa básica, en lo que concierne a los requisitos de selección de beneficiarios de estas viviendas, que vincule a todos los agentes públicos y privados que intervienen como promotores de viviendas sometidas a algún régimen de protección.
- La creación de un registro municipal de solicitantes de vivienda integrado a nivel de Comunidad Autónoma.
- La creación de una ventanilla única para la información y el acceso a la vivienda protegida en Andalucía.
- La necesidad de considerar como irrenunciables algunos de los derechos contemplados en la LAU cuando el contrato de arrendamiento esté sometido al régimen de protección oficial.



En fin, sobre todo es necesario que las Administraciones Públicas sepan diseñar la respuesta, en términos de suelo protegido, que habrá que dar ante un escenario de crisis. En este momento es cuando se evaluará la robustez de las políticas sociales.

(ver Sección Primera, II.)



Discriminadas

por su orientación sexual

Ley

13/2005 de 1 de julio, por la que se modificaron varios artículos del Código Civil ha permitido, por primera vez en nuestro país, que personas del mismo sexo puedan contraer matrimonio entre sí. Desde la aprobación de la norma, se han celebrado en nuestro país más de 1.000 bodas entre personas del mismo sexo, principalmente entre hombres, siendo menos habituales o frecuentes los matrimonios celebrados entre mujeres.

En un municipio almeriense el edicto anunciando el inminente enlace matrimonial entre dos mujeres provocó una situación de acoso social hacia las protagonistas del enlace, acoso que llegó a extenderse a los hijos de éstas.

Las noticias del conflicto se publicaron en diversos medios de comunicación de la provincia. Las dos mujeres habían recurrido a todas las instancias locales en demanda de atención social ante las molestias y los insultos que les provocaban varias familias del municipio con las que, hasta ese momento, las relaciones habían fluido con naturalidad. Ahora que el tablón de anuncios del Ayuntamiento había publicado su futu

ro enlace, todo el pueblo conocía que ellas constituían formalmente una pareja sentimental, algo que no sería aceptado por esas pocas familias del municipio.

Partiendo de la consideración de que, de ser ciertos los hechos descritos, podríamos estar ante una grave lesión a los derechos fundamentales de estas ciudadanas, en particular el derecho a su integridad física, procedimos de oficio a la apertura de un expediente y, en consecuencia, solicitamos el correspondiente informe al Ayuntamiento de esa localidad y a la Delegación Provincial de la Consejería de Igualdad en Almería.

También quisimos conocer el punto de vista de la asociación de gays y lesbianas COLEGA de Almería sobre este conflicto, ya que al parecer habían apoyado a las afectadas desde el primer momento.

Conocida y valorada la opinión de las dos entidades públicas y de la asociación, que a su vez nos hizo llegar un escrito redactado por las propias afectadas, estimamos necesario formular al Ayuntamiento de esa localidad algunas consideraciones sobre las actuaciones públicas que, a juicio de esta Defensoría, habrían evitado que el conflicto alcanzase las dimensiones actuales.

La primera de ellas, haber atendido adecuadamente la petición de apoyo institucional que plantearon las interesadas ante Departamento Municipal de Servicios Sociales. Esta falta de respuesta motivó que denunciaran su caso ante los medios de comunicación, decisión que causó profundo malestar en el municipio. El conflicto fue creciendo con el transcurrir de los meses, multiplicando el cruce de denuncias entre el matrimonio y las familias acosadoras, sin que la Corporación municipal se implicase para procurar el mantenimiento de la paz social en el barrio afectado.

En un municipio almeriense el edicto anunciando el inminente enlace matrimonial entre dos mujeres provocó una situación de acoso social hacia las protagonistas del enlace, acoso que llegó a extenderse a los hijos de éstas

La segunda, no haber mantenido desde el Ayuntamiento una posición imparcial en el conflicto. En el informe que nos envió, se llega a cuestionar la credibilidad de las dos mujeres, e incluso se afirma haber apreciado en una de ellas signos de inadaptación social y desequilibrio psicológico, consecuencia –según el informe– de su condición de víctima de malos tratos de su anterior pareja sentimental.

Además de lo anterior, entendimos que el Ayuntamiento no había ejercido todas sus competencias para garantizar tanto la paz social como el respeto debido a la integridad de estas ciudadanas. A ello le obliga el principio de Igualdad consagrado en el artículo 14 de la Constitución Española, en relación con el artículo 9.2 del mismo texto según el cual *«corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social»*.

Como el conflicto en cuestión seguía abierto durante todo el tiempo que duró nuestra investigación, formulamos una Recomendación a la Corporación Municipal para que se promoviesen las acciones de mediación necesarias para garantizar que las afectadas fuesen adecuadamente atendidas en los Centros y Servicios dependientes de esa Corporación, en igualdad de condiciones y con el mismo crédito social del que venían disfrutando el resto de los vecinos del municipio, y en especial los implicados directamente por este conflicto.

Archivamos este expediente de oficio cuando el Ayuntamiento aceptó íntegramente nuestra resolución y anunció la adopción de medidas directas para garantizar la convivencia pacífica e igualitaria de esta familia en el municipio.

(ver Sección Segunda, Capítulo XIII, 2.1.)

A vueltas con los domicilios fiscales de contribuyentes



El Defensor ha desarrollado algunas propuestas para mejorar las actualizaciones de estos datos que tienen una enorme importancia para realizar una gestión tributaria eficaz y con garantías

la no actualización de los domicilios fiscales, -en algunas ocasiones debido a la creencia errónea por parte del ciudadano de que la actualización del padrón municipal tiene un reflejo inmediato en el resto de las bases de datos municipales, y en particular la fiscal; en otras por desconocimiento- y las repercusiones, a todas luces negativas, que estas situaciones provocan en la cobranza de los tributos municipales.

A la vista de la investigación realizada y del análisis de los datos y la información facilitada por cada uno de los ayuntamientos consultados, observamos que todos coinciden en una valoración positiva de las propuestas planteadas por esta Institución. En suma hemos solicitado mayor información al ciudadano del alcance de señalar su domicilio fiscal, favorecer sus actualizaciones, campañas de calendarios fiscales, mayor coordinación e intercomunicación de las Administraciones actuantes., etc.

En este sentido, conviene puntualizar que muchos de estos ayuntamientos, de algún modo, ya venían poniendo en práctica en sus municipios la propuesta o propuestas que contenía nuestra sugerencia, comprometiéndose a continuar e incrementar en su caso, y en el futuro la campaña de informa-

ción y publicidad al contribuyente sobre la necesidad de actualizar el domicilio fiscal. Así como la adopción y puesta en práctica de cualquier otra medida que sirva a los fines expuestos.

De otra parte, existen otros municipios, los menos, que aún no han puesto en práctica la campaña divulgativa que esta Institución propone, si bien nos trasladan su compromiso y disposición a aceptar la misma, para lo que se han encargado estudios, y se están elaborando planes de actuación sobre el particular a los órganos municipales competentes.

Finalmente, el resultado de nuestra investigación ha sido altamente satisfactorio al poder comprobar que existe una concienciación generalizada sobre la necesidad de actualizar los domicilios fiscales de los obligados tributarios, algo que si bien compete a los contribuyentes de acuerdo con lo establecido en nuestra Ley tributaria, lo cierto es que la legislación ofrece la posibilidad a los Ayuntamientos de promover una actualización de oficio, iniciativa a la que la Administración local cada vez se acoge con mayor frecuencia.

(ver Sección Segunda, Capítulo VIII, 2.5.)

Precisamente el incremento de las reclamaciones de los ciudadanos en cuestiones que atañen a esta cuestión explica que esta Institución, en uso de las facultades que le confiere su Ley reguladora, haya resuelto iniciar una presente investigación de oficio. Así, hemos tenido ocasión de comprobar que estas situaciones se producen fundamentalmente en la gestión y recaudación de los tributos locales, con especial incidencia en el Impuesto sobre bienes inmuebles y en el Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, pero también se manifiestan serias disfunciones en torno a otros procesos tributarios y recaudatorios.

Nos hemos dirigido a los ayuntamientos de las principales ciudades de Andalucía y hemos comprobado que la totalidad de los Ayuntamientos consultados son conocedores de la problemática derivada de

Los ayuntamientos se muestran reacios a asumir sus responsabilidades

Prácticas dilatorias, abuso del silencio o negativa contumaz para atender las justas reclamaciones de personas afectadas por un mal funcionamiento de los servicios públicos

Pese

a la claridad y contundencia del ordenamiento jurídico al establecer la responsabilidad objetiva de las Administraciones Públicas por el anormal o normal funcionamiento de los servicios públicos, la práctica habitual, como nos ponen de manifiesto las continuas respuestas en las quejas que sobre esta materia nos llegan, viene siendo que por las Administraciones Locales concernidas se afronten las reclamaciones que al respecto formulan los interesados demorando la resolución de las mismas por encima de los plazos de tramitación; remitiéndolos a entidades aseguradoras privadas contratadas por las Administraciones Locales, entidades privadas que, a la larga acaban desentendiéndose de las reclamaciones y de las indemnizaciones, etc.

Van en aumento, igualmente, situaciones de recurso frecuente a la denostada práctica del silencio administrativo, escudándose las Administraciones en él cúmulo de expedientes y en la carencia de personal para la resolución expresa legalmente exigida respecto de las solicitudes, peticiones y recursos administrativos de los ciudadanos.



Una y otra vez, nuestras intervenciones se ciñen a tener que recordar insistentemente el régimen de responsabilidad que tienen las Administraciones Locales cuando cualquier vecino sufre este tipo de daños.

(ver Sección Segunda, Capítulo XI, 2.4.)

Una buena iniciativa legal

a la espera de su concreción reglamentaria

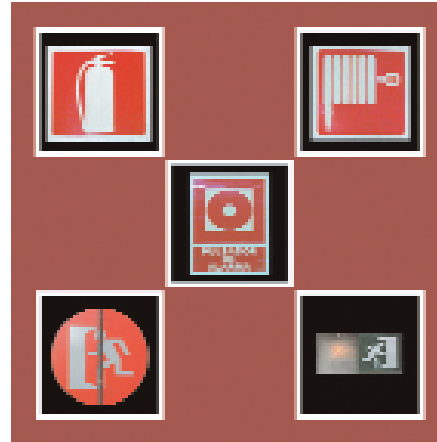
La creación de la figura de agentes de emergencias en centros de trabajo supuso un paso para la creación de mecanismos de prevención y seguridad

Mediante una actuación de oficio pretendimos verificar el cumplimiento de las obligaciones de la Administración respecto de la previsión legal de dotación de agentes de emergencias en el ámbito de los centros de trabajo, ya fueren públicos o privados.

A tal fin, conviene precisar que por aplicación de lo establecido en el art. 48 de la Ley 2/2002, de 11 de Noviembre (de Emergencias en Andalucía), las empresas y centros de trabajo, tienen la obligación de contar en sus plantillas con trabajadores que serán cualificados como "agentes de emergencia de empresa", mediante la previa formación homologada por la Escuela de Seguridad Pública de Andalucía; correspondiendo al Departamento encargado de la Protección Civil el desarrollo reglamentario de tales previsiones normativas.

Por expresa asignación, legalmente conferida, a los citados agentes de emergencia de empresa se les atribuyen, entre otras, las siguientes funciones: de prevención, y de extinción de incendios; de salvamento; y, en el caso de que la empresa y sus centros de trabajo cuenten con un plan de emergencia exterior, les resultarán de aplicación a los citados agentes de emergencia las previsiones que consten en el referido plan en caso de activación del mismo.

Por ello, consideramos conveniente iniciar aquella investigación de oficio y solicitar informe a la Consejería de Gobernación (Dirección General de Política Interior) respecto al proceso de aplicación efectiva de las previsiones de la Ley de emergencias aprobada en 2002.



En su respuesta el citado centro Directivo nos venía a comunicar que en cuanto a las actividades susceptibles de establecer planes de emergencia se iba a crear una Comisión; y, en cuanto al método de formación o capacitación de tales agentes, se estaría a expensas de lo que dicte el futuro reglamento, pendiente de aprobación.

En fin. Esperamos desde 2002 que una acertada iniciativa legal merezca un desarrollo más ágil que el que hasta la fecha se nos ha explicado.

(ver Sección Segunda, Capítulo XI 2.6.)

Un cauce
de participación

[Un cauce
de participación]

Y SOLUCIÓN DE CONFLICTOS



un cauce de participación



[El Defensor también puede intervenir mediando, conociendo conflictos y proponiendo medidas o soluciones que diriman las discrepancias o las demandas de las personas ante la Administración. Veamos algunos ejemplos]



Seguir avanzando en la mejora de la Convivencia



El Defensor incrementa su
función mediadora en
nuevos escenarios de
tensiones y conflictos

Las referencias en los Informes anuales de esta Institución, en los medios de comunicación social, así como en diversos foros y debates, a los problemas de convivencia y conflictividad en los centros docentes no constituye, lamentablemente, ninguna novedad.

En estos momentos, ya nadie duda ni se cuestiona la existencia de conflictividad en nuestro sistema educativo, siendo actualmente objeto de preocupación diferenciar los distintos conceptos que integran este fenómeno tan complejo para poder delimitar, por un lado, aquellos supuestos que significan una grave ruptura de la convivencia escolar, y por otro, aquellas situaciones menos graves o leves que forman parte de la propia dinámica de convivencia de un grupo.

Una inadecuada delimitación de ambos conceptos viene propiciando que la sociedad tenga una imagen de nuestro sistema educativo que no refleja con fidelidad la realidad de nuestros centros. Y lo que es aún peor, esa imagen distorsionada de la realidad crea una conciencia social que acaba traduciéndose en una presión creciente hacia los responsables políticos para que adopten unas medidas acorde a esa distorsionada percepción, pese a no estar basada en premisas reales ni en informaciones contrastadas.

En gran medida, esta labor de distinción entre conflictividad escolar y problemas de convivencia se realiza en el Decreto 17/2007, de 23 de Enero, por el que se adoptan medidas para la promoción de la cultura de la Paz y la Mejora de la Convivencia en los centros educativos sostenidos con fondos públicos, y con el que se pretende corregir las deficiencias de las normas precedentes que regulaban la materia que se caracterizaban por ser excesivamente burocráticas y poco flexibles.

Del mismo modo, este Texto normativo ha recogido muchas de las medidas que venía demandando el Defensor del Pueblo Andaluz para atajar el problema, como las relativas a la obligación de los centros docentes de elaborar planes de convivencia, o el recurso a los sistemas de mediación como solución para los conflictos de pequeña intensidad, o la contratación de profesionales para intervenir en los centros con un nivel de conflictividad más elevado, o la mayor vigilancia en los recreos y a las entradas y salidas de los alumnos.

Además de las novedades legislativas, lo cierto es que en los últimos tiempos se han venido estableciendo por los poderes públicos unas líneas de intervención

que sin duda han logrado detener el avance del fenómeno de la conflictividad escolar, como lo demuestran los estudios realizados a tal fin, entre ellos el Informe especial elaborado por el Defensor del Pueblo Estatal titulado "Violencia escolar: El maltrato entre iguales en la educación secundaria obligatoria, 1999-2006".

¿Hablamos de rupturas graves de la convivencia escolar o estamos ante un incidente puntual? Tan importante como mediar en el conflicto, es definir bien su entidad.

Pero a pesar de estos innegables logros, no cabe duda de que hay que seguir trabajando y avanzando para la erradicación del problema de la conflictividad escolar, sobre todo la eliminación de las aulas de las situaciones más graves (agresiones, acoso, etc), que son, a la postre las que mayores daños causan a las víctimas, al sistema educativo y las que mayor alarma generan.

Desde nuestra Institución tenemos el convencimiento de que la respuesta al problema de la quiebra de la convivencia escolar en los centros docentes andaluces debe venir de la combinación de un elenco de medidas de diversas características y naturaleza, pero todas orientadas a una misma finalidad que es formar a nuestros menores en los valores de la convivencia y la tolerancia. Para llevar a cabo esta finalidad se debe dotar a los centros de recursos necesarios para afrontar las situaciones de conflictividad, y dar respuestas rápidas, efectivas y eficaces a los centros en los que se producen estas situaciones.

(ver Sección Segunda, Capítulo IV, 2.1.3.)



Un acuerdo social posible y una **solución legal necesaria**

Los interesados defendían su derecho a disfrutar de una vivienda digna, ya que consideraban que las infracciones por construir en suelo no urbanizable habían prescrito y, además, el Ayuntamiento de Córdoba había, incluso, tramitado un Plan Especial de Infraestructuras Básicas, al que la Consejería de Cultura se había opuesto.

Por parte de esta Institución, aún reconociendo la flagrante pasividad de la Administración Municipal que, con clara omisión de sus deberes en el ejercicio de la disciplina urbanística, había propiciado la consolidación de un proceso constructivo contrario a las previsiones del planeamiento aprobado, considerábamos que, aunque los interesados ostentan un innegable derecho a una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE), como todos los ciudadanos, no cabía estimar que, en este caso concreto, lo hubieran ejercitado conforme a la legalidad aplicable, en el momento en que se realizaron las edificaciones.

A nuestro juicio, se trata de inmuebles en los que el derecho a disfrutar de una vivienda digna ha



Elementos a conciliar: el derecho a una vivienda digna y adecuada y la necesidad de proteger un Bien de Interés Cultural de valor universal en Medina Azahara

entrado en colisión con el deber de los poderes públicos de proteger el patrimonio histórico-artístico, expresado en la delimitación del entorno del BIC.

Asimismo, es evidente que la Administración Cultural Autonómica considera que la permanencia de los inmuebles, que se encuentran en fuera de ordenación (anteriores a la ampliación del entorno) o en situación ilegal (al resultar posible ejercer aún sobre ellos medidas de reposición de la realidad física alterada), resulta incompatible con la obligación de protección y tutela del BIC y su entorno, que vincula a todos los poderes públicos.





Así las cosas, creemos que dada la incompatibilidad que, a tenor de la decisión adoptada por la Administración Cultural, existe respecto del ejercicio de ambos derechos o “principios rectores de la política social y económica” (regulados en los arts. 46 y 47 CE), es preciso tener en cuenta que el contemplado en el art. 46 CE y concretado en la protección del BIC, únicamente se puede ejercer y tutelar en los terrenos delimitados por la Administración Cultural, mientras que el derecho a la vivienda o, alternativamente, la compensación que, en su caso, se obtenga por la privación de un inmueble, se puede

ejercer o materializar en otro suelo calificado legalmente como residencial por el PGOU.

De acuerdo con ello, a juicio de esta Institución, nos podríamos encontrar, al igual que ocurre en otros supuestos de posible responsabilidad patrimonial de la Administración, con la subordinación de la propiedad privada al interés público o social, cuando su protección prevalece frente a aquélla, siempre y cuando se compense, en los casos que legalmente proceda, al particular por los daños producidos en su patrimonio.

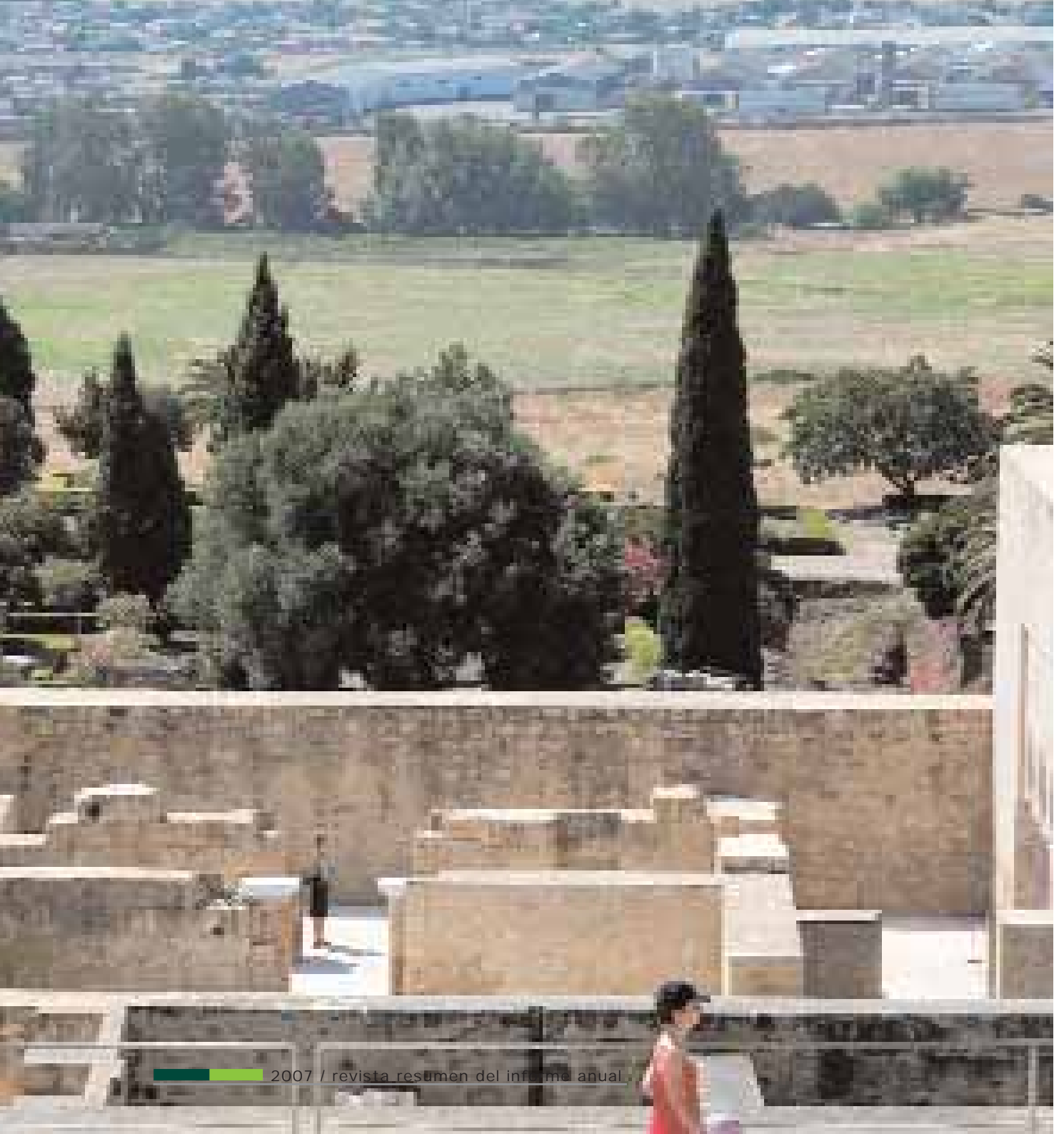
Tras estas consideraciones, formulamos **Sugerencia** con objeto de que la Administración Cultural y Municipal con competencia en este asunto procedan al inicio de conversaciones con los propietarios afectados de las urbanizaciones "Las Pitás", "Córdoba la Vieja" y "La Gorgoja 2", que tendrían como finalidad primordial informar e intentar alcanzar un acuerdo básico para afrontar responsablemente las consecuencias que se derivan del ejercicio de los principios y deberes constitucionales y estatutarios de tutela y conservación del BIC constituido por la zona arqueológica de Madinat Al-Zahra y su entorno.

En el marco de esas conversaciones, se deberán proponer las posibles indemnizaciones a los propietarios con derecho a ellas en los términos recogidos en esta Resolución. Indemnizaciones que, en el caso de no llegar a un acuerdo amistoso, lógicamente deben ser tenidas en cuenta en los procedimientos administrativos que se tramiten y tengan por objeto proteger el BIC.

(ver Sección Primera, II









un año
en cifras

[Un año
en cifras]

un año en cifras

Un año

en cifras

En total, han sido 5.665 quejas presentadas en el ejercicio de 2007, que confirman una tendencia moderada de crecimiento, en torno al 2%, en las reclamaciones que se interponen ante la Institución, respecto de años anteriores.

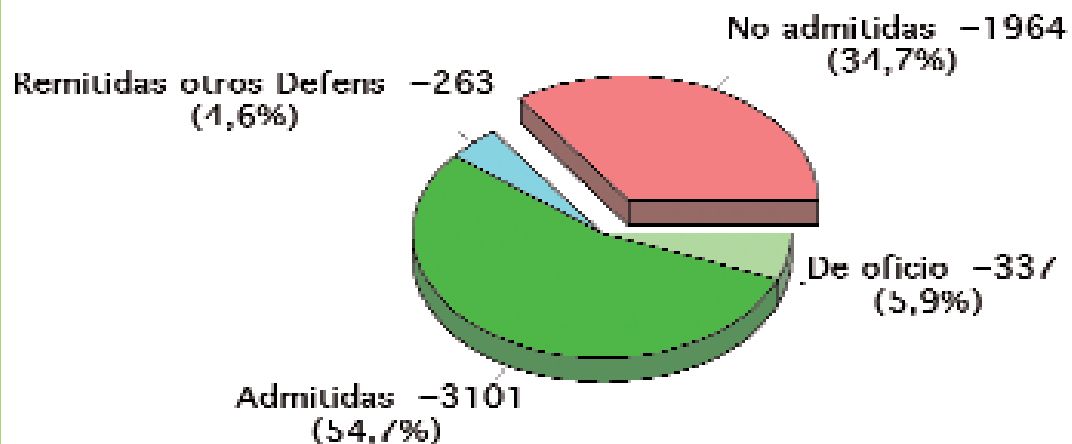
Las materias sobre las que se han formulado mayor número de quejas se han centrado en problemas de Educación (652 quejas) Medioambiente (531) y Salud (472 quejas). Agrupando a todas las quejas del Personal del Sector Público se alcanzan los 857 expedientes.

Por otra parte, el trabajo que se acomete por la propia iniciativa del Defensor se ofrece, principalmente, en las quejas de oficio, que pretenden ocupar un peso cada vez más creciente en la actividad de la Institución. Así, durante 2007 se han iniciado 337 quejas de oficio, volcadas sobre todo en materia de Educación (62 quejas) Trabajo (40 quejas por accidentes laborales mortales), en relación con Menores (26 quejas incoadas ante situaciones de riesgo) y también en asuntos relativos a la Vivienda y el urbanismo.

Desde un punto de vista territorial, Sevilla es la provincia desde donde se han dirigido más quejas (1.555), después vienen Cádiz (760) y Málaga (723). Las tablas de datos que siguen ofrecen una información más detallada. En todo caso, el número de quejas continua presentándose en términos porcentuales equilibrados al peso poblacional de cada provincia.

(ver Anexo Estadístico)

Admisión de las Quejas (2007)



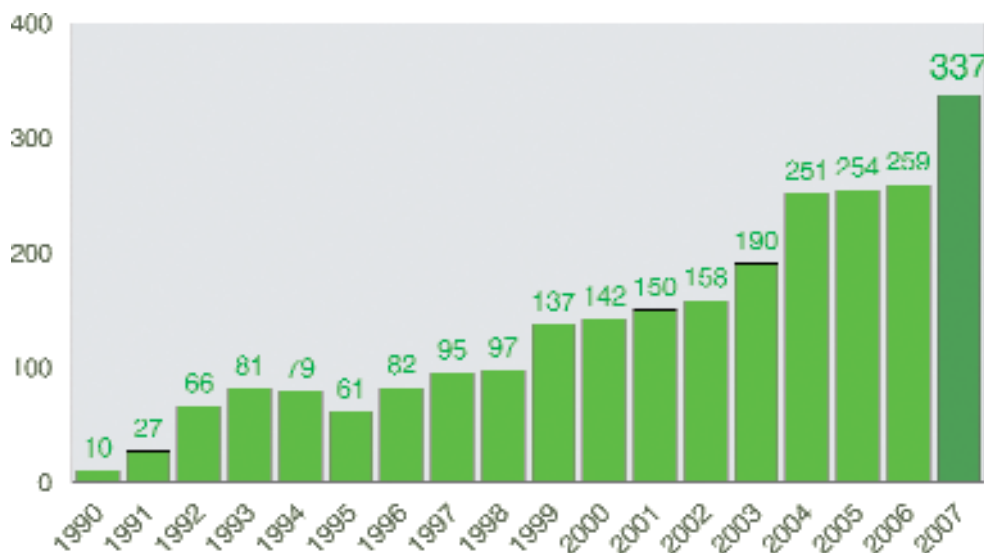
%

Quejas presentadas por materias y tramitación (2007)

Áreas de actuación	De parte	Oficio	Totales	En trámite	Concluidas	No admitidas	Remitidas
Personal del Sector Público	832	25	857	296	183	364	14
Educación	558	62	620	190	184	231	15
Medioambiente	491	40	531	215	213	98	5
Salud	450	22	472	191	128	149	4
Prisiones	342	16	358	105	96	132	25
Menores	292	26	318	102	54	160	2
Extranjería	287	5	292	27	176	38	51
Vivienda	272	17	289	66	77	144	2
Urbanismo	258	10	268	127	72	67	2
Administración de Justicia	255	6	261	52	51	135	23
Servicios Sociales y Dependencias	181	9	190	85	41	59	5
Transportes	142	5	147	48	38	36	25
Trabajo	101	40	141	58	27	47	9
Protección Ciudadana	117	12	129	56	29	36	8
Administraciones Económicas	124	2	126	54	23	41	8
Administraciones Tributarias	116	6	122	46	39	19	18
Telecomunicaciones y Tecnologías	109	1	110	13	9	75	13
Organización de Administ. Locales	97	7	104	36	47	20	1
Seguridad Social	94	0	94	13	9	46	26
Cultura y Deportes	72	11	83	39	26	18	0
Obras Públicas	56	5	61	31	9	15	6
Igualdad de Sexo	51	9	60	24	11	25	0
Agricultura, Ganadería y Pesca	31	1	32	12	10	9	1
TOTALES	5328	337	5665	1886	1552	1964	263

EVOLUCIÓN DE LAS MODALIDADES DE PRESENCIA EN LOS SERVICIOS DE INFORMACIÓN

		2007	2006	2005	2004	2003
OFICINA DE INFORMACIÓN	Consultas atendidas en la Oficina de Información	6.710	6.810	6.594	5.962	5.641
SERVICIO EN INTERNET	Visitas y consultas en las "páginas web"	1.386.772	1.236.450	1.246.744	779.453	387.855
	Informes y estudios facilitados desde el servicio de internet	203.352	116.205	130.215	96.898	57.795



QUEJAS DE OFICIO

Distribución Geográfica de Quejas (2007) (en orden numérico)

	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	Otras	TOTALES
Personal del Sector Público	40	71	54	212	39	34	88	182	137	857
Educación	31	89	44	43	21	22	94	164	112	620
Medioambiente	55	68	18	54	35	13	43	144	101	531
Salud	24	81	26	22	23	20	76	130	70	472
Prisiones	8	81	43	20	42	30	19	46	69	358
Menores	13	53	13	15	12	17	29	87	79	318
Extranjería	10	22	2	7	8	3	19	177	44	292
Vivienda	7	38	13	19	18	10	36	112	36	289
Urbanismo	15	26	10	29	8	11	51	89	29	268
Administración de Justicia	13	46	12	15	17	17	52	61	28	261
Serv. Sociales y Dependencias	6	19	10	17	11	13	32	54	28	190
Transportes	7	14	12	11	6	5	15	55	22	147
Trabajo	3	42	6	7	4	3	9	21	46	141
Protección Ciudadana	6	16	5	5	2	4	45	24	22	129
Administraciones Económicas	8	20	13	14	8	5	14	29	15	126
Administraciones Tributarias	6	16	7	11	1	1	19	38	23	122
Telecomunic. y Tecnologías	8	7	3	8	4	6	27	27	20	110
Organización de Adm. Locales	7	12	12	5	2	5	13	35	13	104
Seguridad Social	5	18	10	7	10	3	15	22	4	94
Cultura y Deportes	0	3	2	6	14	7	5	26	20	83
Obras Públicas	2	7	5	2	4	5	12	14	10	61
Igualdad de Sexo	4	8	4	5	1	2	9	14	13	60
Agricultura, Ganadería y Pesca	3	3	6	5	2	5	1	4	3	32
TOTAL	281	760	330	539	292	241	723	1.555	944	5.665

Quejas y origen geográfico

Quejas

DATOS DEL SERVICIO DE

INTERNET

Mes	Páginas Consultadas	Visitantes	Informes retirados	Consultas Correo	Quejas
Enero	101.439	44.647	10.567	358	121
Febrero	109.609	47.394	11.356	397	152
Marzo	129.854	57.223	17.250	421	182
Abril	116.840	54.949	20.851	376	172
Mayo	131.025	63.032	23.227	428	188
Junio	132.439	62.708	19.201	416	183
Julio	108.702	50.379	13.009	370	138
Agosto	88.032	41.074	12.897	310	119
Septiembre	97.763	40.894	14.918	403	193
Octubre	132.254	52.122	22.512	480	179
Noviembre	141.302	51.433	24.717	392	173
Diciembre	97.513	34.627	12.847	264	86
Total	1.386.772	600.482	203.352	4.615	1.886

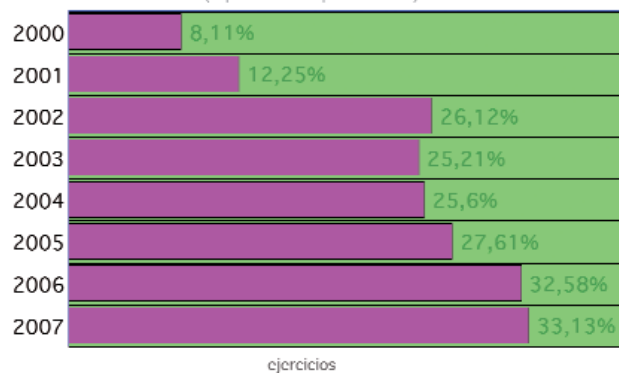


OFICINA DE INFORMACIÓN. MODOS DE CONTACTO Y DISTRIBUCIÓN PROVINCIALIZADA. AÑO 2007

PROVINCIA	ESCRITAS	PERSONALES	TELEFÓNICAS	INTERNET	TOTALES
Almería	11	7	281	18	317
Cádiz	29	9	744	40	822
Córdoba	18	3	308	10	339
Granada	16	4	446	19	485
Huelva	9	17	270	10	306
Jaén	11	1	188	18	218
Málaga	35	7	680	44	766
Sevilla	57	534	2.241	55	2.887
Otras	6	3	139	26	174
Sin determinar	26	26	207	137	396
TOTAL	218	611	5504	377	6.710

QUEJAS PRESENTADAS POR INTERNET

(% presentadas respecto del total)



informes
especiales

[Los Informes
Especiales]

del Defensor

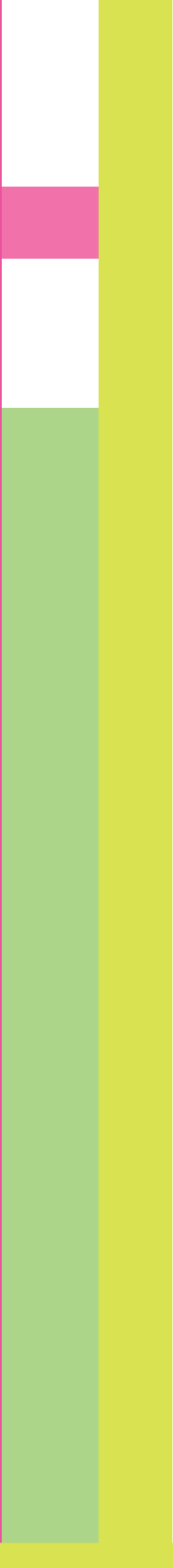
INSTRUMENTALES
DE LA ADMINISTRACIÓN

AGENCIAS

ENTIDADES
INSTRUMENTALES PRIVADAS

Los Informes Especiales del Defensor





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

Los menores con trastornos DE CONDUCTA EN ANDALUCÍA:

Los menores con trastornos de conducta se han convertido actualmente en un grave problema social, cuyas consecuencias trascienden a las propias familias para recaer también sobre el vecindario, la escuela, el sistema sanitario o, incluso, los Tribunales de Justicia. Pero se trata además de un problema que rompe las tradicionales barreras sociales para afectar a familias de todas las capas y estratos sociales.

Las familias llegan a esta Institución implorando ayuda para afrontar las manifestaciones más graves de este problema en sus hijos. Especialmente, cuando tras un largo e infructuoso peregrinar por las Administraciones públicas comprueban que la única alternativa que éstas les ofrecen para conseguir un tratamiento efectivo para sus hijos pasa, bien porque éste sea desamparado y su tutela asumida por la entidad de protección de menores; o bien por esperar a que cumpla 14 años y su comportamiento le lleve ante un Juzgado de Menores que decreta como medida su internamiento en un centro cerrado.

Estas circunstancias unidas a la recepción de un número importante de quejas de ciudadanos que planteaban las carencias existentes en los dispositivos públicos para dar respuesta al problema de los menores afectados por algún trastorno de la conducta, motivó la elaboración de un Informe especial en el año 2007 que el Defensor del Menor de Andalucía presentó ante el Parlamento.

El resultado de la investigación realizada por nuestra Institución, nos ha llevado a corroborar que ni la sociedad ni los poderes públicos



UN PROBLEMA POR RESOLVER

están preparados para dar una respuesta eficaz al problema de los menores con trastornos de conducta. Actualmente las familias que afrontan este problema sufren las consecuencias personales, familiares y sociales del propio comportamiento del menor y, además, el derivado de la incapacidad de la Administración para ofrecerle recursos eficaces con los que afrontar el problema una vez que la familia se ha visto desbordada por la situación.

Esta incapacidad de la Administración afecta tanto a los procesos de detección y diagnóstico de los

TEMA LVER

menores con trastornos de conducta, como a los procesos de tratamiento terapéutico de dichos trastornos.

Así, el sistema sanitario se presenta como uno de los recursos públicos con más deficiencias en la detección de este tipo de patologías, porque los servicios sanitarios primarios, especialmente en las consultas pediátricas y de medicina general, no cuentan con profesionales con la preparación necesaria para detectar los síntomas propios de un trastorno de conducta. Además, los servicios especializados de salud men-

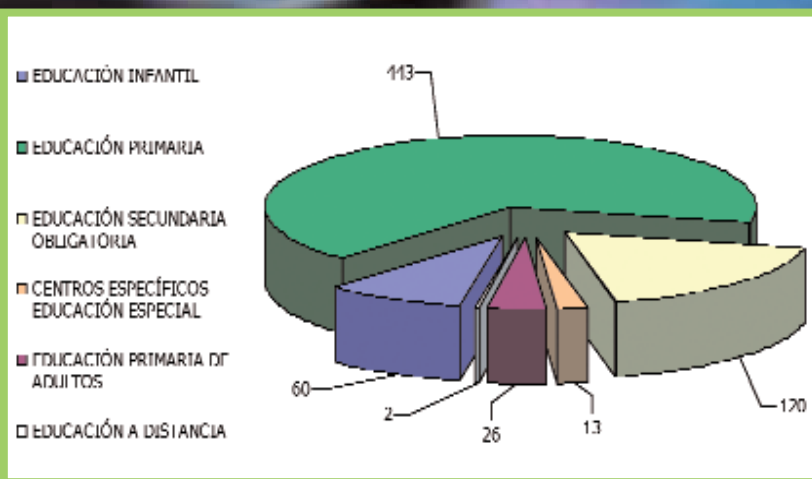


tal, presentan una insuficiencia preocupante de medios personales que determinan carencias y retrasos en la atención a estos menores.

ETAPA	TOTAL
Educación Infantil	60
Educación Primaria	443
Educación Secundaria Obligatoria	120
Educación Secundaria Post Obligatoria	13
Centros Específicos Educación Especial	26
Educación Primaria de Adultos	2
Educación a Distancia	0
TOTAL C.A.A.	664

Por su parte el sistema educativo, se muestra abiertamente incapaz de abordar el problema por la insuficiencia de los recursos especializados destinados al diagnóstico de los menores con necesidades educativas especiales –Equipos de Orientación Educativa y Orientadores de Institutos- y por la propia dinámica de la organización educativa en los centros y por las carencias formativas de los docentes que les llevan a enfocar el tratamiento de los problemas conductuales de los alumnos desde una perspectiva preferentemente disciplinaria, excluyendo los aspectos sanitarios o sociales.

Actualmente, la inexistencia de mecanismos de coordinación claramente estructurados entre Salud y Educación provoca que los Equipos de Orientación Educativas se limiten a aconsejar a las familias de los menores que consideran afectados por este tipo de trastornos que acudan a



los servicios especializados de Salud Mental, sin que exista un mecanismo de derivación directa desde educación hacia salud. Muchas familias desoyen estos consejos o renuncian a seguir el mismo tras un penoso peregrinaje por los servicios sanitarios lastrado siempre por la renuencia del menor a colaborar en el mismo. Y sin que se haya articulado ningún mecanismo de seguimiento de estos menores para comprobar que han sido finalmente examinados por el profesional competente.

Por lo que respecta al tratamiento que se oferta a estos menores, debemos incidir en que los problemas de trastornos de conducta no pueden abordarse exclusivamente desde una perspectiva sanitaria, sino que es necesaria la participación también de los ámbitos educativo y social y, por supuesto, de las familias. Y es aquí, precisamente, en el abordaje conjunto del tratamiento de los trastornos conductuales, donde es posible encontrar mayores lagunas y deficiencias en la respuesta de los recursos públicos.

Para que este plan de intervención conjunto fuera posible y eficaz, nuestra Institución entiende que debería articularse un protocolo de coordinación entre estas tres Administraciones (sanitaria, educativa y social) que estableciera la creación de equipos conjuntos de profesionales dependientes de las mismas, bajo la dirección del espe-

cialista en Salud Mental, que se encargaría de diseñar, dirigir y controlar los tratamientos de los menores con trastornos de conducta que no precisen de su internamiento en un recurso terapéutico específico.

Otra exigencia que postulamos es la inmediata asunción por la Consejería de Salud de la responsabilidad de ofrecer cuantos recursos terapéuticos se estimen necesarios para la correcta atención de todos los menores andaluces con trastornos de conducta. Y así, la oferta de recursos públicos para el tratamiento terapéutico de los menores con trastorno de conducta debería ser lo más amplia y variada posible para que la misma ofrezca alternativas terapéuticas eficaces para cada tipo de trastorno conductual o comportamental.

Finalmente, es necesario que cada menor disponga de un Plan concreto de intervención que, partiendo de un diagnóstico integrado, determine el recurso público que debe atenderlo y especifique el papel que deben desempeñar la familia, los recursos sanitarios, educativos y sociales. Este Plan debe ir acompañado, en el caso de que el menor no precise de ingreso en un recurso específico, de un plan de seguimiento que incluya la supervisión del tratamiento del menor en los tres ámbitos por parte del personal sanitario correspondiente.

GRAN DEPENDENCIA, GRAN PACIENCIA

El Informe sobre “La situación de las personas mayores dependientes en Andalucía” puso en evidencia las necesidades de este importante colectivo.

Quién puede negar que en los últimos tiempos venimos asistiendo a un proceso de envejecimiento de la población en sintonía con el que sucede en el resto de los países desarrollados de nuestro entorno. Éste es un fenómeno al que los poderes públicos se ven compelidos a dar una respuesta atendiendo las particularidades con que éste se nos ofrece: por un lado, el denominado “envejecimiento del envejecimiento”.

Hablamos de una esperanza de vida cada vez mayor para las personas octogenarias, la feminización de este envejecimiento, por la mayor longevidad de las mujeres, como también la destacable presencia de la mujer en el cuidado informal de las personas dependientes y la crisis de este cuidado ante la nueva realidad demográfica; el descenso de las tasas de natalidad; la transición en la estructura familiar, la composición de los hogares y la precarización laboral, como aspectos con los que hay que contar a la hora de diseñar las políticas públicas para atender la diversa problemática que este cúmulo de circunstancias plantea.



No en vano, y en relación con la dependencia de las personas mayores, el propio Consejo de Europa reconoció el derecho fundamental a la protección de las personas dependientes, un derecho fundamental de los ciudadanos incorporado por la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 2000 solemnemente proclamada por el Tratado de Lisboa de Diciembre de 2007 en la que se “reconoce y respeta el derecho de acceso a las prestaciones de Seguridad Social y a los Servicios Sociales que garantice una protección en caso de dependencia”. Para hacer frente a esta situación las Cortes Generales aprobaron a finales de 2006 la denominada “Ley de la Dependencia” (Ley de Promoción de la autonomía personal y Atención a las personas en situación de dependencia), norma en la que expresamente se viene a reconocer un

nuevo derecho subjetivo de la ciudadanía, que se fundamenta en los principios de universalidad, equidad y accesibilidad, desarrollando un modelo de atención a las personas dependientes basado en prestaciones económicas y catálogo de servicios con los que se pretende conformar el cuarto pilar del sistema de bienestar junto a la sanidad, educación y las pensiones de la Seguridad Social.

No podía ser ajeno a esta realidad el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007, que en su artículo 37 establece como uno de los principios rectores de la acción pública la protección de las personas en situación de dependencia, garantizando una protección y atención integral para la promoción de su autonomía así como el derecho a recibir una asistencia geriátrica especializada.

Tampoco el Defensor del Pueblo Andaluz podía dejar de hacer hincapié en la importancia y alcance de los derechos que viene a reconocer la ley, máxime cuando en el desarrollo de nuestros cometidos hemos constatado las dificultades que encuentran

estas personas para vivir y de que su situación de dependencia les convierte en nuestra sociedad en una circunstancia de clara desigualdad para hacer efectivos sus derechos. A dicha finalidad llevamos a cabo, en el 2007, un Informe Especial sobre "La situación de las personas mayores dependientes en Andalucía" del cual extraemos algunos datos y consideraciones a continuación.

¿Pero de cuántas personas en situación de dependencia hablamos en Andalucía?

Según los datos mas recientes del Instituto de Estadística de Andalucía (IEA) se cifran en 679.000 las personas de nuestra Comunidad que afirman necesitar ayuda para desarrollar algún aspecto de la vida cotidiana y habitual, consideradas, por tanto, como personas dependientes, de las que el colectivo de mayores representa las cifras siguientes:

POBLACIÓN MAYOR DEPENDIENTE ANDALUZA (IEA. 2007)

Población total de Andalucía	Población >65 años		Población dependiente >65años	
7.975.672	1.178.914		486.707	
	De 65-79 años	>80 años	De 65-79 años	>80 años
	894.296	284.618	300.360	186.347

(Datos Padrón 1.1.2006)

Estos mismos datos cifran la esperanza de vida en Andalucía en 76'4 años para el hombre y 82'5 para la mujer, lo que viene a representar un aumento en las últimas dos décadas de 3'5 – 4 años, respectivamente.

La mayor parte de las personas mayores dependientes pueden permanecer en su entorno gracias al denominado "cuidado informal", entendido como la prestación de cuidados a personas dependientes por parte de familiares u otras personas que no reciben retribución económica por la ayuda que ofrecen.

La red familiar es la principal proveedora de cuidados en nuestra sociedad, que en Andalucía supone el 85% de las personas mayores andaluzas de 65 a 79 años, que alcanza al 87% en los mayores de 80 años.

El perfil típico de la persona cuidadora es el de una mujer, pariente de la persona mayor dependiente (hija, habitualmente), de 57 años de media (aunque hasta un 32% de las cuidadoras son a su vez mayores de 65 años), de bajo nivel educativo y escasos recursos económicos, ejerciendo el cuidado con escaso o nulo apoyo informal o formal. Un trabajo permanente y continuo (las 24 horas del día, los 7 días de la semana, los 365 días del año), de dedicación prácticamente exclusiva, que conlleva un gran desgaste físico y psicológico, que afecta negativamente a su salud, mermando las posibilidades de desarrollo profesional y personal de esta. Sin embargo este modelo de cuidado no parece viable a corto y medio plazo ante la nueva realidad familiar de nuestra sociedad, de ahí la importancia que adquieren los recursos sociales y sanitarios para atender a estos mayores dependientes, que a la postre es lo que regula la Ley de la Dependencia.

¿Cuántos grandes dependientes existen en Andalucía?

Como quiera que la Ley de la Dependencia desplegaba su eficacia en el año 2007 respecto a los grandes dependientes, que el Libro Blanco de la Dependencia evaluaba en unos 34.000 en Andalucía, sin embargo la realidad ha superado ampliamente esta previsión, alcanzando los 40.000 ciudadanos andaluces en esta situación, los mayores beneficiarios de los derechos que la ley regula.

¿De qué recursos sociales se dispone para atender estas necesidades?

En la atención a las personas dependientes se aconseja prestar esta en el entorno habitual en el que vive, facilitando la permanencia en su domicilio, evitando o retrasando el ingreso en dispositivos residenciales. Para atender esta prioridad se cuenta con los servicios de atención en el domicilio y/o en la comunidad como son el Servicio de Ayuda a Domicilio, el Servicio de Teleasistencia, las Unidades de Estancia Diurnas (Centros de Día) y los programas de respiro familiar.

Los datos sobre los dos recursos más solicitados (servicio de ayuda a domicilio y plazas residenciales) demuestran que Andalucía se sitúa por debajo de la media española, no así respecto a los otros recursos. No obstante, sin perjuicio de la obligación de los poderes públicos por reforzar con dispositivos el Catálogo de servicios (que tienen carácter prioritario) la ley prevé tres modalidades de prestaciones económicas, como son las relativas a:

- Prestación económica vinculada al servicio, para aquellos casos en que no sea posible el acceso a un servicio público o concertado.
- Prestación económica para cuidados familiares (cuidadores/as), de carácter excepcional, para cuando el beneficiario esté siendo atendido por su entorno familiar.
- Prestación económica de asistencia personal para facilitar una vida más autónoma.

Por otro lado, en lo que a la atención sanitaria a la dependencia se refiere, con el Plan de Apoyo a las familias andaluzas puesto en marcha en el 2002, se inician una serie de actuaciones específicas referidas al cuidado de las perso-

nas mayores dependientes y mejora de la accesibilidad a los servicios como son los cuidados domiciliarios, con la denominada "Enfermería de Enlace", que incorpora el apoyo y formación a los cuidadores familiares, los servicios de rehabilitación y fisioterapia en el entorno del propio enfermo dependiente y el Plan Andaluz de Alzheimer, cuyo desarrollo se articula con la participación de las asociaciones de familiares de enfermos por esta patología a través de diversos programas.

Pero, con independencia del grado de desarrollo de los recursos sociales y sanitarios, la debida coordinación entre ambos niveles se convierte en el requisito indispensable para abordar conjuntamente los déficits funcionales y de salud de aquellos que presentan enfermedades crónicas incapacitantes que precisan de una atención socio-sanitaria de larga duración que dé integridad y continuidad a la misma.

Sin duda el protagonismo de esta Ley durante el año 2007, primer año de vigencia de la misma, ha sido desgraciadamente por motivo de las excesivas demoras que han venido sufriendo los expedientes relativos tanto al reconocimiento de la situación de dependencia (unas 98.000 solicitudes presentadas en el 2007) como de las prestaciones económicas y servicios en que se concretan el genérico derecho a la dependencia, circunstancia por la que nos vimos obligados a evaluar el estado de esta problemática en el informe especial sobre "La situación de las personas mayores dependientes en Andalucía (2007)" proponiendo a la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social que se adoptaran las medidas necesarias en orden a agilizar estos procedimientos a la vez que incrementar los recursos sociales necesarios para atender los derechos de este colectivo.

Por último, el éxito de esta aplaudida ley y, por ende, la efectividad de los derechos que en la misma se contiene, dependerá en gran medida de los esfuerzos presupuestarios que se haga en los próximos años, cuestión que exigirá un firme y constante compromiso de los poderes públicos y de la sociedad en general. Por lo pronto se ha dado un primer y gran paso al generar la "cultura de la dependencia", uno más en la consolidación del Estado del Bienestar y esto, por sí solo, merece nuestro reconocimiento ... y paciencia.

escuchando y aprendiendo



escuchando
y aprendiendo

[Escuchando]
[y aprendiendo]

Escuchando y aprendiendo

Una buena parte del trabajo más directo con las personas se desarrolla en la Oficina de Información. Para atender con esmero las peticiones de ayuda o de asesoramiento, también hay que saber escuchar y aprender de la presencia de estas personas

Son

las mujeres las que acuden de forma mayoritaria (54%) a esta Oficina de Información para conocer el estado de sus expedientes y también para solicitar otro tipo de asesoramientos o de gestiones para sí mismas o para sus respectivas familias.

El trabajo durante 2007 de nuestra Oficina de Información se ha traducido en 6.710 consultas en las que se planteaban una enorme variedad de cuestiones, aunque en general eran aspectos de asesoramiento e información respecto de dudas que las personas nos dirigían en relación con trámites o gestiones ante las más variadas Administraciones Públicas. Preguntas sobre líneas de ayuda social, acceso a la vivienda, aspectos de menores o educativos, etc. han ocupado la atención y las explicaciones de nuestro personal para dar cumplida respuesta a todas estas personas.

(ver Sección Séptima.)



Consultas por género



El trabajo durante 2007 de nuestra Oficina de Información se ha traducido en 6.710 consultas en las que se planteaban una enorme variedad de cuestiones, aunque en general eran aspectos de asesoramiento e información

EVOLUCIÓN MENSUAL DE LAS CONSULTAS 2007

Enero	626	Julio	530
Febrero	581	Agosto	426
Marzo	649	Septiembre	605
Abril	465	Octubre	657
Mayo	577	Noviembre	621
Junio	566	Diciembre	407

Total 6.710

DISTRIBUCIÓN PROVINCIAL AÑO 2007

PROVINCIA	ESCRITAS	PERSONALES	TELEFÓNICAS	INTERNET	TOTALES
Almería	11	7	281	18	317
Cádiz	29	9	744	40	822
Córdoba	18	3	308	10	339
Granada	16	4	446	19	485
Huelva	9	17	270	10	306
Jaén	11	1	188	18	218
Málaga	35	7	680	44	766
Sevilla	57	534	2.241	55	2.887
Otras	6	3	139	26	174
Sin determinar	26	26	207	137	396
TOTAL	218	611	5507	377	6710



DEFENSOR
DEL MENOR
DE ANDALUCÍA

EL DEFENSOR DEL MENOR

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.

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
Tfno.: 954 21 21 21 – Fax: 954 21 44 97
Correo electrónico
defensor@defensordelmenor-and.es





dipa

La presente publicación tiene meramente el carácter de resumen divulgativo del Informe Anual de 2007, presentado por el Defensor del Pueblo Andaluz al Parlamento. El texto íntegro del Informe está publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía VIII, número 37, de 18 de Junio de 2008. También puede consultarse en el disco compacto que se acompaña con esta publicación o en nuestro servicio de internet (www.defensor-and.es).