



resumen del informe anual

2008

dPA defensor del  
pueblo Andaluz

# Sumario

1

Editorial

3

2

A debate

4

3

Un año en cifras

12

4

Escuchando y aprendiendo

20

5

Atender las quejas

32

6

Mejorar las normas

69

7

Los informes especiales

89

8

Publicaciones / Teléfono del menor

96

**Edita:** Defensor del Pueblo Andaluz

**ISBN:** 978-84-92576-09-8

**ISSN:** 1135-772X

**Depósito Legal:** SE-2992-2009

**Diseño, Maquetación e Impresión:** A.G. Servigraf, S.L.

# Editorial

**La crisis. El ejercicio de 2008 se ha señalado como el de la crisis económica, una circunstancia que ha alcanzado a convertirse en la nota característica que define el trabajo desarrollado por el Defensor del Pueblo Andaluz desde finales del año.**

La situación económica vino anunciando sus efectos a mediados del ejercicio y, posteriormente, fue evidenciando su presencia a través de los principales indicadores económicos para refutar el grave estado de nuestra economía, expandiendo sus efectos dañinos en el conjunto de la sociedad. Sin duda, el peor desencadenante de la crisis financiera y económica es la pérdida de empleos y el riesgo que se cierne para muchos sectores de población que ven amenazados sus puestos de trabajo. La desaparición de la fuente de ingresos principal de cada familia se convierte en un severo impacto ejemplos que han llegado a esta Institución.

Cómo atajar a fondo esta situación será trabajo de los denominados “expertos” que ojalá resulten más hábiles acertando las soluciones, que en su discutible capacidad de pronóstico. Mientras llegue el momento de superar esta situación, los recursos públicos y los sistemas de



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

protección y cobertura deberán ofrecer sus prestaciones y ayudas desde un irrenunciable principio de igualdad y justicia. La dimensión financiera de la crisis ha precipitado todo tipo de ayudas en unas cuantías de vértigo; confiamos que las secuelas sociales, que tardarán más en llegar, merezcan una atención igual de indiscutida y generosa.

Decíamos en el ejercicio anterior que el nuevo Estatuto de Autonomía ratificaba el rango protector del Defensor del Pueblo Andaluz ante los derechos sociales establecidos. No pudo tener mayor acierto nuestro Estatuto, anticipando la misión central en la que dedicaremos todos nuestros esfuerzos y compromisos en adelante. Desde luego, asumimos que debemos constituir un referente de salvaguardia del alcance del Estado Social de Derecho y del papel garante de los poderes públicos hacia todos los sectores de la sociedad que sufren con mayor rigor las consecuencias de la crisis. En ello estamos.



Servicio Andaluz de Empleo

Demandas

# EMPLEO



2

a debate

# “a debate”

Hablamos de crisis por emplear la acepción que parece haber sido elegida para designar la situación actual de la economía, aunque quizás convendría hablar con más propiedad de recesión económica, ya que parece el término que mejor describe las sombrías perspectivas que arrojan en estos momentos nuestros indicadores económicos.

**Es** evidente que la profundidad y rapidez de la debacle económica ha sorprendido a esta Institución tanto como al resto de instituciones políticas, sociales y financieras, tanto andaluzas, como españolas o foráneas. No nos lo esperábamos, o cuando menos, no esperábamos que ocurriera con tanta celeridad e intensidad. Y, en alguna medida, nos ha cogido con la guardia baja, del mismo modo que ha tomado desprevenida a la inmensa mayoría de los andaluces y andaluzas.

El Informe Anual que resumimos en esta publicación pretende, en primer lugar, exponer a través del relato de las quejas recibidas en qué medida la situación de crisis económica está repercutiendo sobre la vida de los andaluces y las andaluzas y sobre el ejercicio por éstos y éstas de sus derechos más elementales. Pero, en segundo lugar, y cumpliendo con el mandato estatutario de supervisar la actuación de las Administraciones Públicas, queremos exponer las actuaciones realizadas por esta Institución para evaluar las medidas adoptadas por los poderes

públicos en respuesta a las demandas de la ciudadanía por el súbito agravamiento de su situación económica.

Desde luego, el Informe es también un relato sobre los *modos en que se manifiesta esta crisis*. De hecho, si hubiéramos de resumir de forma sintética, y en base a los escritos de queja recibidos, las cuestiones en las que se están manifestando con mayor gravedad las consecuencias de la crisis, podríamos decir que las mismas se centran en el creciente desempleo de muchos andaluces y andaluzas; en las dificultades en el acceso a la vivienda por restricciones en los créditos hipotecarios o la imposibilidad de su mantenimiento por no poder pagar los préstamos; la pérdida de la capacidad de consumo que se traduce en fuertes descensos en las ventas de todo tipo de productos con especial incidencia para la supervivencia del pequeño comercio; las restricciones crediticias que ponen en riesgo el futuro de muchas pequeñas empresas y negocios; la creciente demanda de servicios sociales por parte de personas y familias que han perdido sus medios de vida, sus empleos, sus viviendas...

No obstante, nos resulta especialmente preocupante la situación en materia de empleo, donde unas realidades, desconocidas desde hace más de una década, se abren de nuevo paso en nuestra sociedad: los expedientes de regulación de empleo, los despidos masivos, los parados cualificados con más de veinte años de experiencia profesional y las largas colas en las oficinas de empleo. Un realidad que, no por conocida en otras situaciones de crisis, deja de ser sobrecogedora en tanto que encierra el drama humano de numerosas personas y familias que deben enfrentarse al problema de carecer de empleo. Un drama humano y social que muchas veces se ha residenciado en esta Institución en forma de queja, individual o colectiva, en la que se pide la intercesión de la Institución para evitar un despido, conseguir un nuevo empleo o impedir un expediente de regulación que amenaza con dejar en la calle a un importante colectivo de trabajadores.

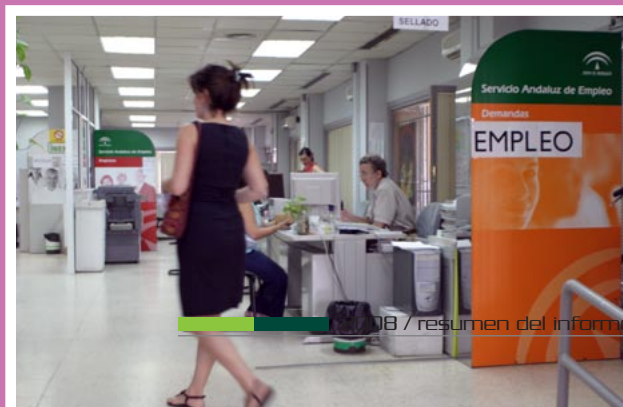
Frente a esta situación, una de las mayores paradojas deparadas por las quejas tramitadas durante 2008 se refiere a las situaciones de morosidad e impago en que han caído muchas Administraciones Públicas, particularmente Ayuntamientos, que supone un gran quebranto para las economías de los acreedores afectados, en su inmensa mayoría profesionales, autónomos y pequeñas empresas. Un problema que se agrava por el hecho de que las entidades financieras están restringiendo fuertemente el crédito a terceros, especialmente a las pequeñas empresa, los profesionales y los trabajadores autónomos, lo que hace que el cobro de las cantidades adeudadas por las Entidades Locales se convierta en muchas ocasiones en una cuestión de pura supervivencia para los mismos.

Quizás habría que replantearse las actuales limitaciones al endeudamiento de las Entidades Locales, a fin de posibilitar que las mismas contribuyan a la recuperación económica de las economías locales o, cuando menos, que no sean causa de su hundimiento. También podría estudiarse la posibilidad de que alguna Institución financiera pública asumiese las deudas contraídas con terceros por las Administraciones Públicas y facilitase el pago anticipado de las mismas, evitando así los perjuicios derivados para las empresas y los particulares de la creciente morosidad pública.



Ante la situación, la principal preocupación fue determinar **la reacción del Defensor del Pueblo Andalúz** ante la crisis. La primera decisión tomada al respecto fue coordinar la respuesta a las numerosas consultas que comenzaban a llegar a la Oficina de Información demandando orientación sobre las posibles ayudas disponibles para paliar al grave situación económica de algunas familias, empresas y particulares.

Normalmente, las consultas de este tipo, tras una evaluación inicial, suelen ser derivadas a los servicios sociales de las Entidades Locales o a las Administraciones competentes en función de cuál sea la concreta cuestión planteada en las mismas —Servicio Andalúz de Empleo, Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, etc—. Sin embargo, la situación actual es algo diferente, porque una de las particularidades de la actual crisis económica ha sido la rápida respuesta que se ha dado por parte de las distintas Administraciones Públicas a las situaciones de carencia que se iban detectando.



En este sentido, asistimos a un auténtico aluvión de informaciones anunciando la aprobación por las distintas Administraciones Públicas de diferentes medidas de ayuda para las personas, las familias y las empresas afectadas por la crisis económica. Se trata de iniciativas muy loables y que todos esperamos que puedan mantenerse en el tiempo por el plazo necesario para que la economía recupere su pulso.

Sin embargo, en relación con estas medidas se está generando un problema como consecuencia, precisamente, de la proliferación de tales acciones y por la continua revisión a que se ven sometidas las mismas como consecuencia de la aprobación de nuevas líneas de ayuda, o la publicación de medidas adicionales o complementarias, que, en ocasiones, resultan ser contradictorias con las anteriores o generan confusión entre sus posibles destinatarios. A este panorama debemos sumarle el que sean distintas Administraciones —estatales, autonómicas y locales— las que continuamente aprueban nuevas medidas sin que parezca existir una coordinación previa entre las mismas y sin que se conozcan evaluaciones acerca del posible impacto de dichas disposiciones sobre otras ya aprobadas anteriormente por la misma o por otras Administraciones.

Así las cosas, no es extraño que muchas personas se hayan dirigido durante 2008 a esta Institución pidiendo que se les informe, a la vista de sus circunstancias personales, sobre cuáles de las ayudas públicas aprobadas podrían dar respuesta a su caso concreto y cómo y dónde podrían solicitar las mismas.

Ayudas desde múltiples administraciones no bien explicadas y planes de apoyo que se suceden con una velocidad inasumible para muchas personas. Debemos ofrecer mejor información a la población.

Nuestras actuaciones, encauzadas a través de varias quejas de oficio, han pretendido, antes que nada, incitar medias de coordinación e información a la ciudadanía acerca del abanico de ayudas previstas. Quiere ello decir que ha de ponerse en marcha un auténtico esfuerzo de recepción y recopilación de las medidas de apoyo ante la crisis y disponer de servicios para su correcta transmisión e interpretación a favor de las personas que acuden en demanda de ayuda.

Se trataría de crear un servicio o dependencia de información u orientación cuya misión sería por un lado, recopilar, organizar y mantener actualizada toda la información relativa a ayudas públicas, sea cual sea la Administración de la que procedan, y, por otro lado, facilitar dicha información a quien la precise mediante un procedimiento ágil, sencillo y personalizado.

En este sentido, consideramos que las nuevas tecnologías podrían ofrecer a este servicio las herramientas oportunas para atender las necesidades de los posibles demandantes de información, sea cual sea su lugar de residencia, sin necesidad de que los mismos tengan que hacer desplazamientos inútiles, ni peregrinar de una administración a otra.

El servicio debería ser capaz de atender *en línea* o telefónicamente las consultas de particulares o entidades, evaluar cada caso individualmente, informar acerca de las ayudas existentes que mejor se adecuen a las circunstancias del interesado y, en la medida de lo posible, gestionar dichas ayudas en beneficio del





interesado, o cuando menos informar al mismo sobre el lugar donde debe solicitarlas, los requisitos para ser beneficiario y el procedimiento para su otorgamiento.

Desde luego, más allá de la actividad informativa y asesora sobre las diferentes líneas o programas publicitados por las Administraciones, las respuestas del Defensor del Pueblo Andaluz han ido dirigidas a atender los efectos que de manera más incisiva se han ido expresando en las quejas recibidas. Hablamos de los problemas relacionados con la vivienda en dos situaciones muy particulares: garantizar su acceso a través de fórmulas convenidas con entidades financieras y por otra parte, ayudar a reconducir los pagos que se ven desatendidos por la incapacidad sobrevinida de personas que ven reducidos sus ingresos.

En relación con estos problemas, nos preocupa, singularmente, la situación en la que quedan aquellas familias que, a la vista de la normativa aplicable de los Planes de Vivienda y Suelo del Estado y de la Comunidad Autónoma, reúnen los requisitos exigidos para ser beneficiarios de estas viviendas y, además, poseen los medios económicos para asumir los costes de las hipotecas, en los términos del art. 13.2 del Plan correspondiente de Vivienda y Suelo 2008-2012, y a las que, no obstante, no se les facilita el crédito necesario, por parte de las entidades financieras firmantes del Pacto Andaluz por la Vivienda y de los convenios para la financiación de estas viviendas firmados por el Estado, la Comunidad Autónoma y las mencionadas entidades. Es más, nos están llegando supuestos en los que los agraciados en los sorteos de estas viviendas se encuentran con la paradoja de que, mientras entidades crediticias firmantes de los convenios deniegan los préstamos solicitados, otras que no han firmado

tales convenios sí les conceden los créditos necesarios, encontrándose con el problema de que, en tal caso, al no tratarse de préstamos cualificados, no tienen acceso a la subsidiación de las cuotas de amortización.

Por ello, nos hemos dirigido a la Consejería de Economía y Hacienda pidiendo una objetivización de las causas que excusen la concesión de ayudas financieras, evitando respuestas de los bancos que eluden sin más su participación en las fuentes de financiación comprometidas en los convenios-marco pactados con la Administración.

De otro lado, el problema de impagos sobrevinidos de hipotecas, ha motivado una reacción del Defensor del Pueblo Andaluz para sugerir que se adopten medidas de fomento consistentes en ayudas, que se prestarían siempre con carácter temporal a estas familias y sobre la base de un estudio de viabilidad que llevara al convencimiento de que, si se conceden tales ayudas a las personas destinatarias de las mismas, podrán continuar asumiendo las cargas financieras que suponen los créditos hipotecarios o el abono de alquiler de la vivienda que vienen disfrutando.

La propia dinámica cambiante de la situación de crisis económica no nos permite manifestar de manera acabada las medidas que cada día la sociedad y sus diferentes actores demandan ante nuestra Institución. Sólo ahora, en esta reseña del trabajo desarrollado, podemos añadir —o ratificar, mejor dicho— el compromiso del Defensor del Pueblo Andaluz con la función de protección y garantía de las personas que padecen con especial gravedad las consecuencias de la situación económica.

*(Más información en Sección Primera, I)*



# [ Cuando el alcalde no paga ]

**Uno** de los asuntos que ha generado gran volumen de reclamaciones durante todo este año 2008 tiene como destinatario a los Ayuntamientos, y se origina como consecuencia del impago de facturas y otras deudas por parte de las Entidades Locales. Un impago, que supone un gran quebranto para las economías de los acreedores afectados, en su inmensa mayoría profesionales, autónomos y pequeñas empresas.

La situación se agrava si tomamos en consideración que, como consecuencia de la actual coyuntura de crisis económica, las entidades financieras están restringiendo fuertemente el crédito a terceros, especialmente a las pequeñas empresas, los profesionales y los trabajadores autónomos, lo que hace que el cobro de las cantidades adeudadas por las Entidades Locales se convierta en muchas ocasiones en una cuestión de pura supervivencia para los mismos.

El problema es que esa misma crisis económica que ha dejado en tan precaria situación a familias y empresas, ha dejado igualmente en situación muy delicada a las finanzas de muchos Ayuntamientos. Hasta el punto de que algunos de ellos se han visto obligados a declararse abiertamente en situación de quiebra financiera y han tenido que reconocer su incapacidad para hacer frente a sus deudas.

En todo caso, resulta significativo que en la mayoría de las quejas tramitadas las Corporaciones Municipales coincidan en resaltar que la situación de absoluta falta de liquidez en la que se encuentran sus tesorerías les impiden abonar las deudas

Toda deuda supone un reto. Si quien incumple el pago es el ayuntamiento, la situación puede arrastrar a consecuencias letales para pequeños proveedores.

pendientes de pago en el momento en que debieran y que, ante tal situación, su deber legal es *“dar prioridad en el pago a los gastos de personal y a los derivados del funcionamiento de los servicios esenciales del Ayuntamiento”*.

Como apoyatura jurídica para este criterio de prelación de pagos, los informes recibidos suelen citar el artículo 187 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de Marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y los artículos 25 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de régimen Local.

A este respecto, conviene aclarar que el artículo 187 del Real Decreto Legislativo 2/2004 establece lo siguiente:

*«la expedición de las órdenes de pago habrá de acomodarse al plan de disposición de fondos de la tesorería que se establezca por el Presidente que, en todo caso, deberá recoger la prioridad de los gastos de personal y de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores».*

Por su parte los artículos 25 y 26 de la Ley 7/1985 se limitan a establecer una serie de servicios mínimos que los Ayuntamientos están obligados a prestar en función de su número de habitantes.

En la actual situación económica, bastaría con que muchos municipios atendieran sus deudas. No cabe mejor plan local de actuación contra la crisis.

Como puede observarse, poniendo en relación estos preceptos legales con lo expuesto por los Ayuntamientos deudores en sus informes, únicamente encontramos apoyo legal para el derecho de prelación en el pago que se reconoce en beneficio de los gastos de personal, pero no encontramos justificación legal para el pretendido derecho preferente de pago de los gastos relacionados con el funcionamiento de los servicios mínimos.

No obstante, esta Institución considera que no deja de ser una pretensión razonable el que se pueda reconocer un cierto régimen de privilegio a aquellos créditos de cuyo pago depende el funcionamiento de los servicios esenciales en un municipio. Pero, aun siendo una pretensión razonable, su aplicación por los Ayuntamientos no podrá realizarse hasta que no esté debidamente regulada esta posibilidad en el ordenamiento jurídico vigente, algo que actualmente no ocurre.

Una regulación que, en caso de llevarse a cabo, deberá especificar claramente qué créditos pueden considerarse directamente afectos al funcionamiento de los servicios esenciales del municipio, quién es el órgano competente para reconocer el carácter privilegiado a ese crédito, cuál es el procedimiento para su reconocimiento y en qué momento del procedimiento de gasto debe hacerse tal reconocimiento.

Lo que no puede ocurrir, como parecen pretender algunas Corporaciones Municipales, es que los Alcaldes puedan decidir libremente, alegando problemas de tesorería, qué cré-

ditos son los que se pagan con carácter prioritario por estar supuestamente vinculados al funcionamiento de los servicios esenciales del municipio y cuáles deben esperar a que se solventen los problemas financieros de la Entidad Local.

En relación con las quejas recibidas, la tramitación que está realizando actualmente esta Institución se dirige básicamente a comprobar que el Ayuntamiento denunciado respete los preceptos de ordenación de pagos, especialmente los referidos a la prelación de créditos, y a conocer cuándo está previsto, por la tesorería municipal, que se haga frente al pago de la deuda pendiente con el promotor de la queja.

No podemos concluir la reflexión sobre este asunto sin poner de manifiesto la incongruencia que supone que en unos momentos de grave crisis económica como los actuales, en los que la financiación pública parece haberse convertido en la principal estrategia para dinamizar una economía desfalleciente, las Administraciones Locales, en vez de ser un actor destacado para la reactivación de las economías locales, puedan estar convirtiéndose, con sus impagos y con su morosidad, en un factor de ahondamiento de la crisis para las pequeñas empresas y para muchos profesionales y trabajadores autónomos. Quizás habría que replantearse las actuales limitaciones al endeudamiento de las Entidades Locales, a fin de posibilitar que las mismas contribuyan a la recuperación económica de las economías locales o, cuando menos, que no sean causa de su hundimiento.

78	63.42	199.28	.00	.00	651.93
79	63.42	199.28	.00	.00	1753.71
80	90.28	199.28	.00	.00	
81	141.96	199.28	.00	.00	
82	193.64	199.28	.00	.00	
83	245.32	199.28	.00	.00	
84	297.00	199.28	.00	.00	496.28

3

un año  
en cifras

# “un año en cifras”

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

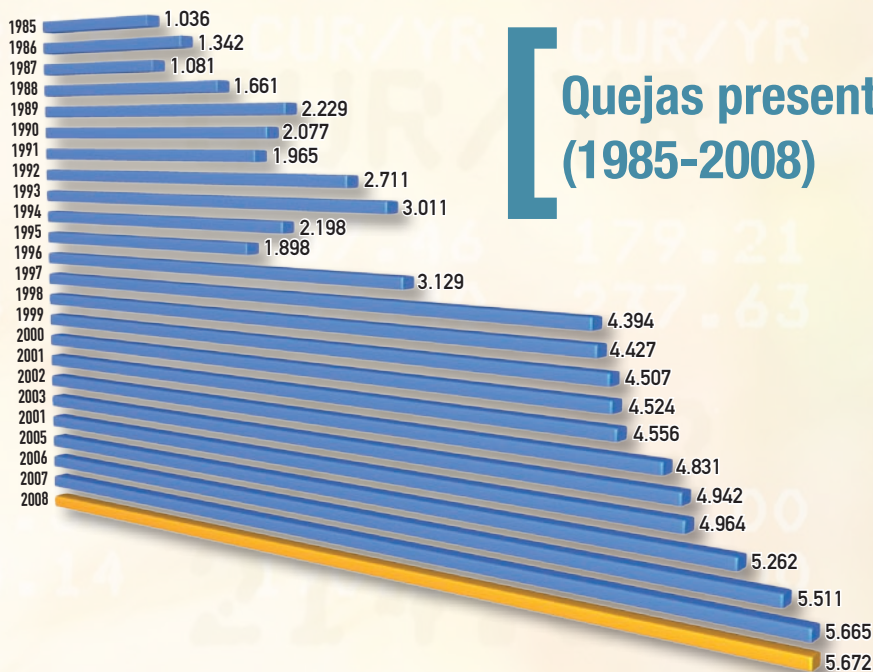
**Los** datos estadísticos reflejan un limitado aumento del número de quejas presentadas, con un total de 5.672, doce quejas más que el año anterior. Las materias tratadas en estas quejas se concentran en aspectos de educación (680 quejas), urbanismo y vivienda (con 515), temas de salud (492 quejas) o aspectos medioambientales (490). También, acumulando todas las iniciativas presentadas en relación al personal del sector público se han recibido 904 quejas.

Como viene siendo habitual, se ha continuado con actuaciones adoptadas por la propia iniciativa de la Institución a través de las quejas de oficio. Este año se han iniciado 344 expedientes de esta naturaleza dirigidos a materias de Educación, problemas de menores, o accidentes laborales.

Seguimos apreciando un empleo cada vez más notorio de las nuevas tecnologías en los accesos y contactos de las personas con la Institución. Este ejercicio ofrece una consolidación de las vías electrónicas de formulación de quejas (más de un 30% de las recibidas), del mismo modo que se obtienen datos de crecimiento exponencial de los contactos mantenidos a través del servicio en internet frente a otras modalidades de contacto más presencial.

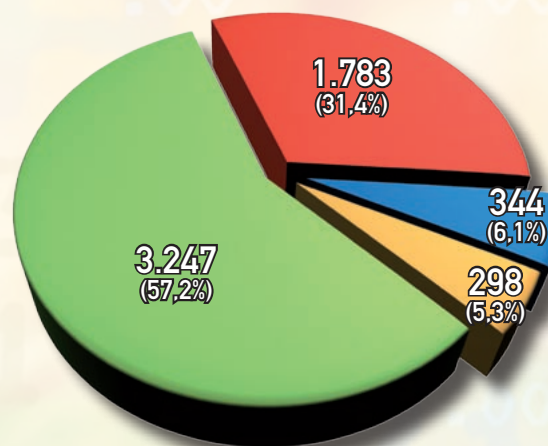
Sin duda, la adaptación paulatina de la Institución a las herramientas de comunicación y gestión electrónica será un reto que ocupe una buena parte de los esfuerzos del Defensor del Pueblo Andaluz para mejorar nuestras relaciones con las personas, administraciones, entidades ciudadanas y otros agentes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





### Admisión de las quejas (2008)

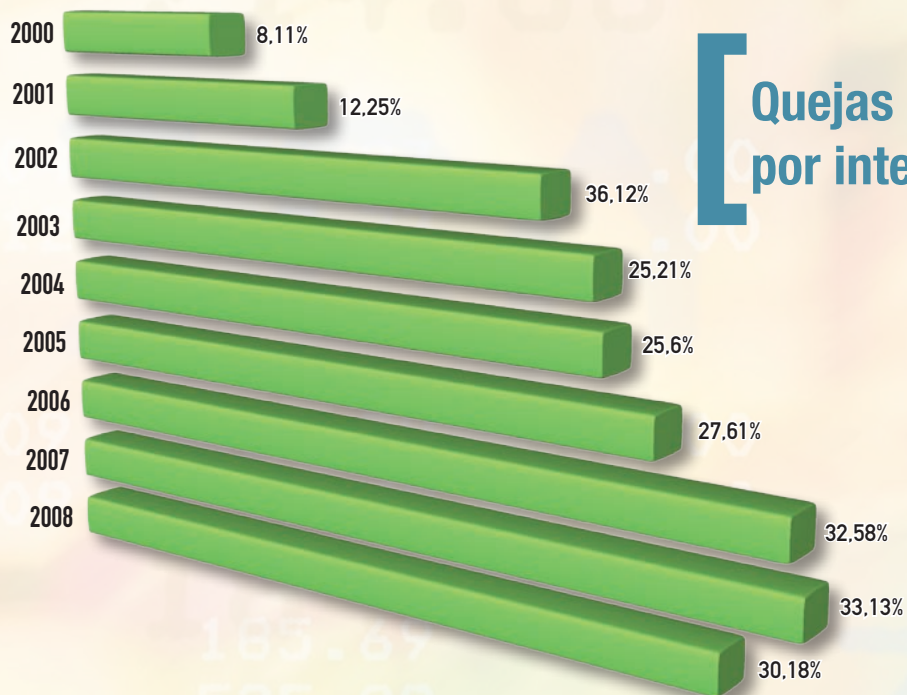
- Admitidas
- No admitidas
- De oficio
- Remitidas a otros defensores



## Quejas de oficio



## Quejas presentadas por internet



## QUEJAS SEGÚN MATERIAS Y TRAMITACIÓN (2008)

Materias	Inst. de parte	Oficio	Totales	Admitidas		No admitidas	Remitidas a otros defensores
				En trámite	Concluidas		
Administraciones Económicas	147	6	153	47	28	68	10
Administración de Justicia	241	3	244	62	55	108	19
Organización de Admt. Locales	69	3	72	25	36	11	0
Agricultura, Ganadería y Pesca	18	0	18	6	9	3	0
Administraciones Tributarias	117	7	124	42	31	40	11
Cultura y Deportes	81	11	92	38	37	16	1
Educación	631	49	680	233	253	174	20
Extranjería	139	10	149	16	56	34	43
Igualdad de Género	84	8	92	21	20	49	2
Información y Atención al Ciudadano	18	2	20	3	5	11	1
Medioambiente	461	29	490	207	177	102	4
Obras Públicas	52	1	53	25	11	11	6
Menores	260	40	300	116	72	108	4
Protección Ciudadana	68	12	80	20	24	27	9
Salud	462	30	492	229	110	143	10
Personal del Sector Público	870	34	904	376	158	345	25
Prisiones	343	13	356	115	111	109	21
Seguridad Social	103	0	103	19	10	33	41
Servicios Sociales y Dependencias	285	16	301	129	83	86	3
Telecomunicaciones y Tecnologías	122	1	123	17	17	67	22
Trabajo	111	36	147	72	28	40	7
Transportes	153	11	164	59	42	33	30
Urbanismo	214	12	226	121	52	52	1
Vivienda	279	10	289	106	62	113	8
<b>TOTALES</b>	<b>5.328</b>	<b>344</b>	<b>5.672</b>	<b>2.104</b>	<b>1.487</b>	<b>1.783</b>	<b>298</b>



## EVOLUCIÓN DE LAS MODALIDADES DE PRESENCIA EN LOS SERVICIOS DE INFORMACIÓN

	2008	2007	2006	2005	2004
OFICINA DE INFORMACIÓN Consultas atendidas	<b>7.366</b>	6.710	6.810	6.594	5.962
SERVICIO EN INTERNET					
Visitas y contactos	<b>1.264.806</b>	1.386.772	1.236.450	1.246.744	779.453
Informes descargados	<b>187.083</b>	203.352	116.205	130.215	96.898



Área de actuación	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	Otras	TOTAL
Personal Sector Público	35	121	60	235	37	39	66	192	119	904
Educación	22	91	49	37	18	28	118	207	110	680
Salud	21	55	37	43	30	18	61	141	86	492
Medioambiente	43	55	31	35	18	36	58	135	79	490
Prisiones	13	87	28	15	44	14	23	61	71	356
Serv. Sociales/ Dependencia	9	42	13	27	14	16	49	99	32	301
Menores	11	48	9	21	16	8	37	62	88	300
Vivienda	5	34	25	18	16	6	39	104	42	289
Administración de Justicia	15	38	20	19	10	12	37	64	29	244
Urbanismo	15	22	14	25	12	7	43	58	30	226
Transportes	5	15	8	13	5	7	28	57	26	164
Administ. Económicas	4	15	9	13	8	13	27	37	27	153
Extranjería	7	18	2	10	6	1	23	48	34	149
Trabajo	7	27	8	10	5	9	20	34	27	147
Administ. Tributarias	5	15	4	8	2	11	19	38	22	124
Telecom. y Tecnologías	4	3	2	8	4	4	41	23	34	123
Seguridad Social	3	27	7	6	4	5	14	20	17	103
Cultura y Deportes	4	14	9	5	0	5	6	33	16	92
Igualdad de Género	5	14	4	7	4	5	10	18	25	92
Protección Ciudadana	0	9	4	6	3	7	8	28	15	80
Organización Adm. Locales	4	10	5	8	4	5	6	23	7	72
Obras Públicas	2	5	6	6	3	3	4	15	9	53
Inform. y Atenc. Ciudadana	0	1	0	4	3	0	4	5	3	20
Agric., Ganadería y Pesca	1	2	4	2	1	4	1	1	2	18
<b>TOTAL</b>	<b>240</b>	<b>768</b>	<b>358</b>	<b>581</b>	<b>267</b>	<b>263</b>	<b>742</b>	<b>1.503</b>	<b>950</b>	<b>5.672</b>

(más información en Anexo Estadístico)





Avanzando en los derechos sociales:  
Ley de Inclusión Social en Andalucía



4

escuchando y  
aprendiendo

# “escuchando y aprendiendo”

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

## Un modelo de mediación para la mejora de la atención a las personas que sufren problemas mentales graves

La respuesta legal ante necesidades de una persona enferma mental implica la intervención preceptiva de múltiples instancias. Dialogar, renunciar, asumir, discutir, pactar. El Defensor ha ofrecido un lugar de mutua discusión proponiendo pautas de intervención que han dado sus frutos.

Las personas que sufren enfermedades mentales graves y crónicas, como esquizofrenia u otras psicosis, presentan una compleja problemática que no se reduce a la sintomatología psico-patológica que presentan, sino que afecta asimismo a otros aspectos como su funcionamiento psico-social y su participación en la comunidad. Es por ello que el término “enfermo mental crónico”

(EMC) o personas con “trastornos mentales severos” (TMS) viene a delimitar a un grupo de población variado y heterogéneo.

Muchas de las personas que los sufren, a consecuencia de los mismos o propiciado por ellos, presentan variadas discapacidades o déficit expresados en dificultades para el manejo y desenvolvimiento autónomo en las diferentes áreas de la vida personal y social.

En Andalucía, la prevalencia ponderada de trastorno mental es del 42 %, lo que se traduce en que 4,2 de cada 10 personas ha sufrido a lo largo de su vida, al menos, un trastorno mental diagnosticable.

En cuanto a la situación de salud mental del último año, la prevalencia indica que 2,9 personas de cada 10 han sufrido un trastorno mental con la suficiente entidad clínica como para ser diagnosticado. Con estos datos, podemos entender la existencia de problemas graves, de distinta intensidad, en personas con distintos tipos de discapacidad relacionados con el funcionamiento psíquico.

Es cierto que no en todas las provincias andaluzas se detectan las mismas dificultades a la hora de intervenir con ellas, pero es en el caso de Sevilla donde se han detectado, con relación a las personas que padecen problemas de este tipo de discapacidad, una seria falta de coordinación intersectorial que impedía una adecuada respuesta a muchas de las situaciones planteadas por estas personas. Esto llevó a la Fiscalía de Incapaces y a los Juzgados de Familia a solicitar de la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz mediara ante las distintas Administraciones, creándose en el seno de esta Institución un grupo de trabajo para analizar los problemas y presentar soluciones, al que se incorporaron las distintas Administraciones y Entidades con competencias en la materia (Consejerías para la Igualdad y Bienestar Social y de Salud, Ayuntamiento de Sevilla, Medicina Forense, Fiscalía de Incapaces, Juzgados de Familia y FAISEM).

Fruto de este esfuerzo ha sido la creación de una Guía que incluye tres aspectos claramente diferenciados: un análisis de los problemas y su contextualización, una propuesta de coordinación entre las principales entidades y agentes implicados en la atención a estas personas en los ámbitos relativos a la justicia civil, así como social y sanitario; y, finalmente, un anexo con información referida a las funciones y recursos disponibles desde las diferentes Administraciones.

La Guía pretende orientar la actuación de los profesionales, en los distintos ámbitos de la intervención, e inspirando ésta en los principios básicos y consideraciones de carácter ético que, en la mayoría de los casos, tienen una plasmación legal en un marco normativo de referencia (Constitución, Estatuto de Andalucía, Ley General de Sanidad, Ley de la Autonomía del paciente, Ley de

Salud de Andalucía, Ley de Promoción de Autonomía y Atención a Personas en situación de Dependencia, Ley de Servicios Sociales, Ley de Protección a las Personas Mayores), así como a la normativa internacional (Carta Internacional de Derechos Humanos de la ONU, Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y distintas recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud, la Conferencia Internacional de Helsinki, Consejo de Europa, etc.).

Los aspectos que aborda la Guía son varios. Por un lado, el procedimiento sobre la capacidad de las personas tuteladas, en el que se fijan como objetivos evitar molestias innecesarias y excesivas a las personas y familias, así como la judicialización de los enfermos. Para ello, de una forma muy didáctica y sencilla, se recogen los pasos a seguir y las dudas e interrogantes que pudieran existir en el procedimiento.

Otro aspecto abordado son los ingresos involuntarios, en los que se diferencian las situaciones ordinarias y las urgentes. Junto a éstos, se incluyen los ingresos en centros residenciales, en los que son necesarias, al igual que en las situaciones los anteriores, la autorización judicial y, como aspectos prácticos, se recogen todas aquellos contextos en los que pueden encontrarse las personas en situación de extremo desvalimiento personal, entre los que podemos encontrar el acceso a la vivienda de las personas con discapacidad cuando éstas no prestan su consentimiento.

Un aspecto con gran repercusión social, en estos momentos, es la actuación sobre los menores con trastornos mentales graves y problemas conductuales, con necesidad de una atención especial, para lo que se establecen las pautas necesarias según las distintas situaciones que se puedan presentar. En este caso, debemos destacar aquellos que requieren del internamiento urgente del menor, ante una crisis psiquiátrica aguda, en la que no es exigible la autorización judicial previa, aunque sí la comunicación posterior a la autoridad judicial. En los supuestos de internamientos involuntarios para actuaciones no urgentes, la autorización adquiere un carácter previo, siendo necesarios los informes médicos y sociales.



El último modelo de intervención que aborda la Guía recoge la situación de las personas sometidas a procesos penales tras el cumplimiento de las penas o medidas de seguridad en una institución cerrada. En este ámbito, se parte de la situación de descoordinación existentes entre la atención en los centros de internamiento penitenciarios con los servicios del exterior, bien cuando la persona entra para el cumplimiento de la pena o a la terminación de ésta. En este último caso, se prevé la coordinación de todos los servicios externos para una adecuada reinserción que impida el retorno de la persona al centro.

Estas fórmulas de mediación y coordinación organizativas previstas en la normativa del Defensor irán ganando espacio en nuestro trabajo cotidiano. Los resultados obtenidos en varios ensayos lo demuestran.

Para concluir, podemos afirmar que esta Guía no viene a solucionar todos y cada uno de los problemas de coordinación existentes que atañen a las personas con discapacidad psíquica, ya que son muchos los que hemos podido detectar; otras veces no ha existido en consenso necesario (como el caso de los tratamien-

tos ambulatorios involuntarios). No obstante, se ha puesto de manifiesto la voluntad de todas las partes en llegar a acuerdos que permitan una mejor utilización de los distintos dispositivos existentes en beneficio de las personas afectadas.

Por ello, consideramos que es una propuesta ambiciosa, cuyo resultado dependerá del interés de las partes y de la acogida que llegue a tener en los distintos sectores profesionales, así como de las Administraciones para realizar su seguimiento y proponer nuevas medidas.

Desde luego para la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz ha sido un reto en el que hemos puesto todo nuestro interés, y nos ha ratificado en la operatividad que pueden alcanzar estas tareas mediadoras y coordinadoras que hemos desarrollado con la colaboración de todas las partes.

Creemos que el resultado expresado en esta Guía a modo de protocolo es un magnífico comienzo. Pero sobre todo, queda un sano ejercicio de discusión, debate y de recíproca comprensión entre las partes para, desde cada posición, dar respuestas a quienes más las necesitan.

*(Más información en Sección Segunda, Capítulo X)*





## Vertidos contaminantes a la Bahía de Algeciras. Crónica de un desastre anunciado

Las maniobras de suministro de combustibles entre buques en la bahía algecireña ya han provocado serios accidentes y atentados ecológicos en la zona. Y siguen. El Defensor del Pueblo Andaluz ha requerido formalmente a todas las instancias competentes una severa reacción para impedir estas prácticas.

Un tema que viene suscitando una enorme preocupación en esta Institución del Defensor del Pueblo Andaluz es el relativo a los vertidos ilícitos en la Bahía de Algeciras, tanto en aguas continentales como en zonas marítimas próximas a nuestra costa, y ello por cuanto que este tipo de hechos suponen la puesta en peligro, no sólo de nuestro medio natural, sino también de nuestra propia economía e incluso de nuestra forma de vida.

A este respecto, durante el año 2008 esta Institución consideró necesario promover de oficio tres expedientes de queja como consecuencia de los diversos accidentes marítimos acontecidos durante ese año en aguas próximas a la bahía de Algeciras que pusieron en serio riesgo el ecosistema de la zona. A través de la primera de las quejas referenciadas se pretendía supervisar la actuación llevada a cabo por la Administración de la Junta de Andalucía a raíz del accidente sufrido el día 12 de Agosto de 2007 entre los buques “Tom Gertrud” y “New Flame”.

En ella, tras solicitar informe a la Consejería de Medio Ambiente, tuvimos conocimiento pormenorizado de las actuaciones desarrolladas desde dicha Administración autonómica en lo

referente al ejercicio de sus competencias en materia de vigilancia, prevención y corrección de la calidad ambiental de las aguas litorales, y en materia de seguimiento de la gestión de los residuos originados en el accidente que tuvieron entrada en territorio andaluz.

No es un riesgo; los vertidos y accidentes ya se han producido. Es un perfecto peligro que nadie parece poder evitar. Catástrofes que conocemos todos se reducirían a meros incidentes menores comparadas con el volumen tóxico de estas maniobras y el impacto poblacional y económico de la bahía de Algeciras.

Asimismo, fuimos informados que los servicios jurídicos de la Junta de Andalucía habían efectuado actuaciones previas con la naviera y con la compañía aseguradora correspondientes en aras de poder emprender acciones judiciales con las máximas garantías procesales.

Como consecuencia de lo anterior, esta Institución entendió que la actuación desarrollada por la Administración de la Junta de Andalucía había resultado adecuada y conforme a Derecho, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones en tal queja.

Resultaba pues evidente que el suceso en cuestión tenía implicaciones de carácter internacional cuyo control excedía del ámbito competencial de las Administraciones públicas de Andalucía y por ende de este Comisionado. No obstante, dado que por desgracia el medio ambiente no conoce de repartos competenciales ni de fronteras y que era nuestra Comunidad autónoma la que podía sufrir los daños derivados de tan lamentable accidente y de la, a nuestro juicio, nefasta gestión del mismo, esta Defensoría del Pueblo Andalúz entendió procedente hacer un esfuerzo adicional reclamando la intervención del Defensor del Pueblo Europeo para que éste a su vez interviniese ante las instituciones europeas reclamando la aplicación efectiva e inmediata de la Directiva 2004/35/CE, de 21 de Abril, sobre Responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales.

Cinco meses después el Defensor del Pueblo Europeo nos informaba que a la vista de los hechos expuestos por este Comisionado del Parlamento de Andalucía, había sido dirigida Reclamación a la Comisión europea para que esa Institución llevase a cabo las investigaciones adecuadas y determinase si la situación denunciada suponía un incumplimiento del derecho comunitario.

Seguidamente fue recibido escrito dirigido por la Comisión europea por el que se nos daba cuenta de la solicitud de información que había sido dirigida al Reino Unido para conocer la naturaleza exacta de la carga transportada por el buque “New Flame” y su destino, en aras de concluir si había sido infringido el Derecho comunitario medioambiental.

Por lo tanto, y a pesar de que hasta la fecha no hemos tenido conocimiento del resultado de la investigación iniciada por la

Comisión europea, que se nos antoja larga y ardua, entendemos que el asunto ha sido puesto en manos del organismo internacional adecuado ya que, en nuestra opinión, la solución definitiva a los conflictos derivados del tránsito de buques por aguas del Estrecho de Gibraltar pasa necesariamente por implicar a las instituciones comunitarias.

Y para ahondar con mayores garantías en la búsqueda de la implicación definitiva de dichas instituciones, al hilo de un nuevo accidente entre dos buques en aguas del Estrecho ha sido iniciada, también de oficio en la que se ha requerido a la Consejería de Medio Ambiente su colaboración para determinar qué medidas deberían, a su juicio, ser adoptadas para minorar los elevados riesgos que se derivan del ingente tránsito de buques por estas aguas y de la realización de actividades de suministro de combustible por parte de “gasolineras flotantes”, aparentemente autorizadas por autoridades gibraltareñas.

Esperamos recibir en breve respuesta a nuestra solicitud de información para, a continuación, proseguir nuestras actuaciones ante las autoridades comunitarias.

Estamos convencidos de que si no se adoptan con urgencia soluciones y medidas que impidan nuevos incidentes como los acaecidos en 2008, estaremos asumiendo el riesgo de que finalmente uno de estos incidentes termine convirtiéndose en esa temida catástrofe ecológica, tantas veces anunciada y postergada por la fortuna, y que parecemos empeñados en conjurar con nuestra incapacidad para poner coto a las temerarias prácticas que se realizan en la Bahía de Algeciras y que ponen en riesgo el futuro de la zona y de las generaciones venideras.

*(Más información en Sección Segunda, Capítulo V)*



## El Defensor del Pueblo Andaluz convoca a los sectores sociales para debatir sobre la futura Ley de Inclusión Social

Con el título *“Avanzando en los derechos sociales: Ley de Inclusión Social en Andalucía”*, el Defensor del Pueblo Andaluz organizó una Jornada de participación y debate en la que están invitados los principales actores y colectivos que intervienen en las políticas contra la exclusión social.

Asociaciones y entidades de lucha contra la pobreza, colectivos de atención a las necesidades de salud, vivienda o el empleo fueron invitados a exponer sus criterios sobre los trabajos de ela-

boración de la futura norma que, con rango de Ley, pretende dar respuesta a las políticas públicas de inclusión social. La jornada también contó con la activa participación de la Administración.

La intención de este tipo de encuentros es doble: propiciar la aprobación de una herramienta legal que profundice en la definición y alcance de los derechos de contenidos social establecidos por el Estatuto de Autonomía. Y por otro lado, aprovechar de manera directa las aportaciones de los colectivos sociales implicados en las políticas de atención y lucha contra la exclusión social.

El Defensor del Pueblo Andaluz quiere así atender con sus compromisos estatutarios de Institución encargada de velar por el eficaz cumplimiento de los derechos sociales reconocidos y de garantizar su efectivo desarrollo.

*(Más información en Sección Segunda, Capítulo X)*

”



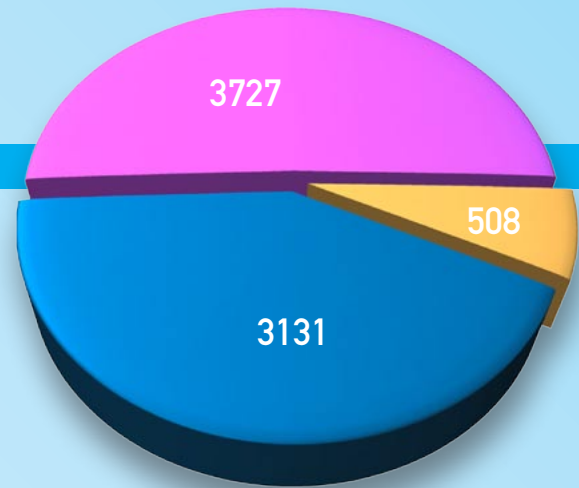


## Se superan las 7.300 consultas en nuestra Oficina de Información

Durante todo el ejercicio, 7.366 personas acudieron en demanda de algún tipo de información sobre el funcionamiento de esta Institución y nuestras posibilidades de intervenir en la solución de sus problemas, lo que representa una media de 614 consultas al mes.

El 51% de las consultas fueron planteadas por mujeres y el 43% por hombres. El principal medio utilizado para formularlas fue el teléfono, con 6.111 llamadas y el segundo la entrevista personal en nuestra sede, con 763 visitas. En tercer lugar figuran las consultas presentadas por vía postal y electrónica, que sumaron 492 peticiones de información.

### Número de consultas según sujeto



● Hombres ● Mujeres ● Sin determinar

### EVOLUCIÓN DE LAS MODALIDADES DE PRESENCIA EN LOS SERVICIOS DE INFORMACIÓN

		2008	2007	2006	2005	2004
OFICINA DE INFORMACIÓN	Consultas atendidas	<b>7.366</b>	6.710	6.810	6.594	5.962
	Visitas y contactos	<b>1.264.806</b>	1.386.772	1.236.450	1.246.744	779.453
SERVICIO EN INTERNET	Informes descargados	<b>187.083</b>	203.352	116.205	130.215	96.898



OBJETO DE LA CONSULTA SOBRE LA QUEJA PRESENTADA	TOTAL CONSULTAS
Conocer la marcha del expediente	1.752
Aportar datos nuevos	672
Mostrar disconformidad con un trámite	121
Comunicar su desistimiento	7
Solicitar cita con el Defensor	87
Comunicar la solución del asunto	35
Solicitar documentación del expediente	88
Solicitar aclaración al contenido de un escrito	39
Agradecer la intervención del Defensor	15
<b>TOTAL</b>	<b>2.816</b>



Una de las actuaciones más significativas que lleva a cabo el Servicio de Información consiste en la atención de las consultas sobre el estado de tramitación de los expedientes de queja, tal y como son planteadas por las personas interesadas en las respectivas quejas, y que este año se han elevado a las 2.816 consultas.

*(Más información en Sección Séptima)*

”

## Estudio sobre los Servicios de Atención Telefónica y en-línea de las Administraciones Andaluzas

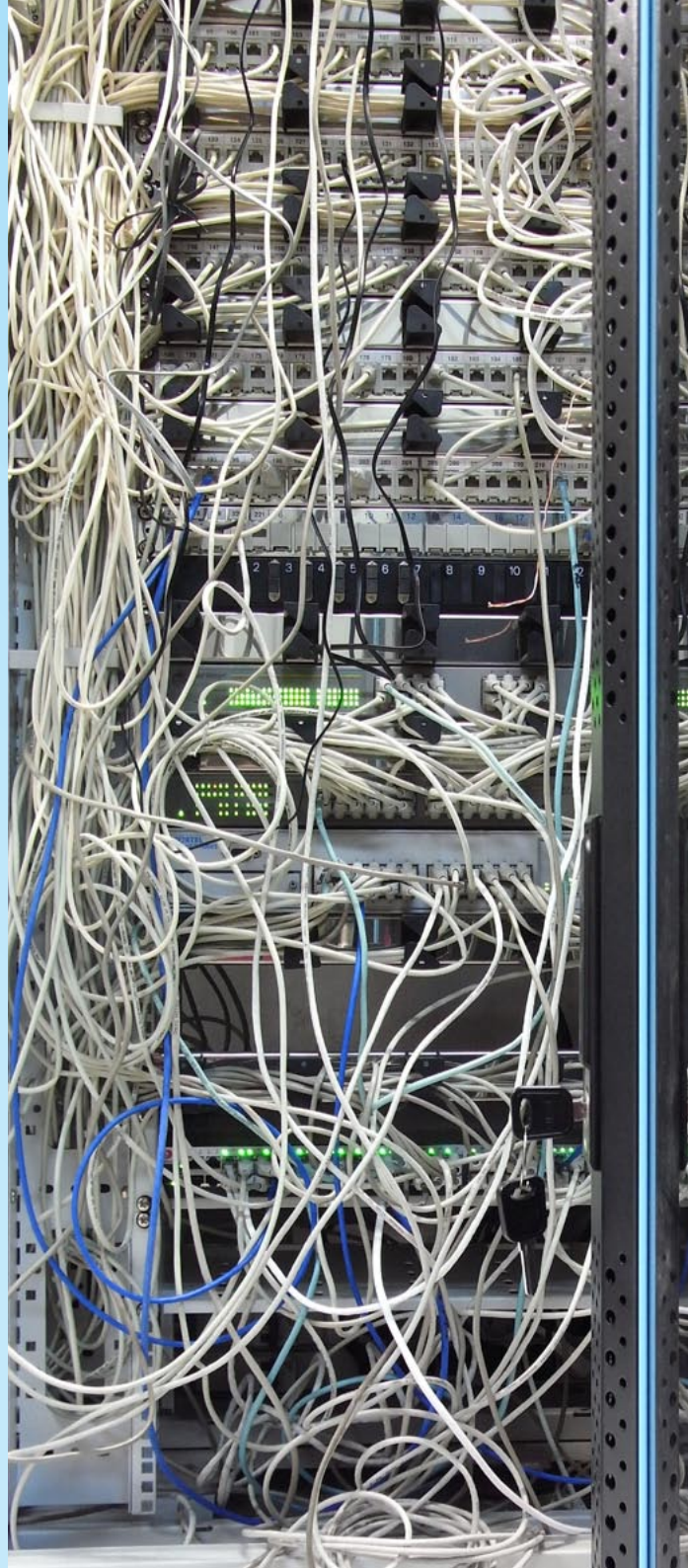
Cada día son más habituales las consultas y quejas ciudadanas relacionadas con la atención al público por parte de los Servicios Públicos de Atención Ciudadana en los diferentes Organismos Públicos. Unas y otras se refieren tanto a la calidad con que se presta el servicio (dificultades para el acceso, utilidad de la información suministrada) como a la fórmula escogida por cada Administración para gestionar el servicio, ya que son muchas las quejas contra la proliferación de las líneas 901 y 902 para la prestación de los Servicios Públicos de Atención Ciudadana.

La situación de los Servicios de Atención Ciudadana e Información Administrativa de carácter general ya fue objeto de profundo análisis por parte de esta Institución en el Informe Especial que, con el mismo nombre, presentamos ante el Parlamento Andaluz en el año 2002.

En aquella ocasión llevamos a cabo una análisis detallado de los

¿Los servicios públicos de información ciudadana deben ser necesariamente telefónicos?  
¿Esta atención de un servicio público merece una tarificación adicional?

aspectos externos e internos de cada una de las unidades administrativas que prestan el servicio de atención ciudadana en su modalidad presencial, telefónica y digital, que en aquel momento se encontraba en sus comienzos.







El estudio nos llevó a concluir en la necesidad de implementar los servicios en la modalidad telefónica, mediante la creación de líneas de atención ciudadana centralizadas, líneas de coste gratuito o reducido, atendidas por personal convenientemente capacitado para su desempeño, que atendiera las consultas ciudadanas, tanto para derivarlas a las distintas dependencias y organismos como para facilitar información directa sobre los distintos servicios públicos. Incidíamos también en la necesidad de ampliar el horario del servicio más allá de la jornada laboral. Señalábamos además la conveniencia de extender el uso de las nuevas tecnologías al tratamiento de la información administrativa destinada a la ciudadanía.

Ahora, 6 años después de aquella investigación estamos ante una realidad muy diferente, en la que las rápidas y profundas transformaciones operadas por la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación están alterando no sólo la forma en que la ciudadanía se relaciona con las Administraciones Públicas sino la calidad que aquella exige de esa nueva forma de relación.

Por todas estas y otras razones, durante este año hemos iniciado un nuevo informe especial a través del cual analizar el fenómeno de la atención ciudadana e información administrativa en la modalidad no presencial (telefónica e internet), desde la perspectiva del principio de eficacia al que la Administración ha de someter su funcionamiento (artículo 103 de la Constitución Española) y del derecho a la buena Administración de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 31, 133 y 137 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (Ley Orgánica 2/2007 de 19 de marzo).

Para recabar la información necesaria en este estudio hemos remitido cuestionarios para su cumplimentación a los principales Organismos de la Administración Autónoma andaluza y las Corporaciones provinciales y locales de municipios andaluces con más de 50.000 habitantes.

*(Más información en Sección Segunda, Capítulo XIV)*



78	63.42	196.28	.00	.00	651.93
79	63.42	196.28	.00	.00	1753.71
80	90.28	196.28	.00	.00	7.00
81	141.96	196.28	.00	.00	496.28
82	141.96	196.28	.00	.00	496.28
83	141.96	196.28	.00	.00	496.28
84	141.96	196.28	.00	.00	496.28
85	141.96	196.28	.00	.00	496.28
86	141.96	196.28	.00	.00	496.28
87	141.96	196.28	.00	.00	496.28
88	141.96	196.28	.00	.00	496.28
89	141.96	196.28	.00	.00	496.28
90	141.96	196.28	.00	.00	496.28
91	141.96	196.28	.00	.00	496.28
92	141.96	196.28	.00	.00	496.28
93	141.96	196.28	.00	.00	496.28
94	141.96	196.28	.00	.00	496.28
95	141.96	196.28	.00	.00	496.28
96	141.96	196.28	.00	.00	496.28
97	141.96	196.28	.00	.00	496.28
98	141.96	196.28	.00	.00	496.28
99	141.96	196.28	.00	.00	496.28
100	141.96	196.28	.00	.00	496.28



5

atender las  
quejas

# “atender las quejas”

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

## [ La crisis económica exige la creación de nuevos Juzgados de lo Mercantil ]

**La crisis tiene también su reflejo en la Administración de Justicia. Procedimientos concursales, provocados por situaciones de quiebra, se agolpan en unos órganos ya de por sí saturados.**

**La** crisis económica en la que estamos sumidos ha afectado sobremedida, como, por otra parte, era de esperar, a la marcha de las empresas, multiplicándose las cuestiones que se suscitan en el ámbito concursal, precisamente la materia de que conocen estos órganos jurisdiccionales de nuevo cuño, creados por la Ley Orgánica 8/2003, de 9 de Julio, para la Reforma Concursal, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de Julio, del

Poder Judicial, en cuya inicial constitución, dispuesta por el Real Decreto 1649/2004, sólo se dotó de uno de ellos a tres de las ocho provincias andaluzas: Cádiz, Málaga y Sevilla.

Avanzado el año cuya actividad se comenta empezaron a aparecer en los medios de comunicación declaraciones, protestas y llamadas de atención de diversos colectivos relacionadas con la saturación de asuntos que comenzaba a pesar sobre los juzgados de lo mercantil, dado el inmenso volumen de papel que generan los trámites concursales, del que nos puede dar una idea el hecho de que un solo procedimiento de concurso de acreedores de mediana dimensión podría equivaler fácilmente a unos 100 procedimientos de los que se tramitan en los Juzgados de Primera Instancia.

Uno de los expedientes tramitados a impulsos de esta nueva situación alertaba del riesgo de colapso en el Juzgado de lo Mercantil gaditano, cuya evitación parecía pasar por duplicar su plantilla actual como medida de emergencia, aunque la definitiva fuera la creación del Juzgado de lo Mercantil nº 2 de Cádiz.

En ese sentido, la Memoria del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla correspondiente a 2007 ya alertaba sobre la variación respecto del Módulo de Entrada aprobado por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial para los Juzgados de lo Mercantil, que era respecto del de Cádiz, de un 69,4%, del de Málaga, de un 222,3% y del de Sevilla, en un 132,3%, lo que en su opinión hacía de todo punto indispensable la creación de dos nuevos juzgados en Málaga –que soportaba una carga de trabajo que triplicaba lo indicado por el Consejo- uno en Sevilla –que duplicaba el valor del módulo- y otro en Cádiz, que se acercaba al doble, aunque no lo alcanzara aún.

Como la situación de crisis económica ha estallado en 2008, conviene llamar la atención sobre los últimos datos de que se dispone en relación con el tema que nos ocupa, que podría desbordar todas las previsiones efectuadas hasta el momento en relación con la necesidad de disponer de nuevos órganos judiciales de lo mercantil en Andalucía, ya que, al parecer, en Sevilla se registraron en 2008 102 procedimientos concursales frente a los 17 del año anterior; en Málaga 99 frente a los 20 del pasado año; en Cádiz aumentaron de 13 a 38; en Granada, de 5 pasaron a 30; en Jaén, de 6 a 25; en Córdoba, de 11 a 35; en Almería, de 7 a 26; y, por último, en Huelva, pasaron de 1 a 17, el mayor aumento proporcional producido en una capital andaluza que está

entre las que no disponen de un juzgado específico para esta materia.

La situación de colapso afectante al Juzgado de lo Mercantil de Málaga también dio lugar a la tramitación de un expediente de queja, en este caso promovido por manifestaciones efectuadas por representantes sindicales que alertaban igualmente sobre las consecuencias que la misma tenía sobre los trabajadores pertenecientes a las empresas afectadas, al verse obligados a permanecer largos períodos de tiempo sin percibir salario alguno, situación que había sido expresamente reconocida por el propio titular del Juzgado, que aseguraba tener que afrontar una carga de trabajo difícilmente soportable que generaba un retraso en la tramitación que incidía en las empresas desde que presentaba el concurso hasta que se declaraba.

Finalmente han sido dos los nuevos órganos judiciales de lo mercantil creados para Andalucía, el Juzgado nº 2 de Málaga y el Juzgado nº 2 de Sevilla, que entrarán en funcionamiento a lo largo de 2009, aunque no parece caber duda, aun manteniendo la esperanza de que sólo se trate de una situación coyuntural transitoria, de la necesidad de disponer en Andalucía de más Juzgados de lo mercantil, no sólo incrementando su número donde ya existen sino extendiéndolos a otras provincias, y mientras tanto habrá que facilitar refuerzos a los existentes y a los Juzgados de Primera Instancia donde haya habido una entrada importante de este tipo de asuntos.

*(más información Sección Segunda, Capítulo VI.2.2.1.)*



# [Retorno a toda costa]

Las intervenciones sobre asuntos de extranjería e inmigración, llevadas a cabo durante el 2008, se han producido en un contexto de crisis económica y laboral cada vez más acentuadas. Fruto de ello se han ido anunciado determinadas medidas de las que algunas ya se han puesto en marcha y otras tendrán que esperar, incluyendo en este último grupo las que requieren una reforma legislativa.

Entre las formulas adoptadas tenemos la que ha tomado la denominación de Plan de Ayuda al Retorno Voluntario, recogido en el Real Decreto-Ley 4/2008, de 19 de Septiembre, sobre abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen.

En síntesis, se trata de lo siguiente. Para poder ser beneficiario del abono de la prestación por desempleo, anticipadamente y de forma acumulada, en dos veces, el trabajador extranjero deberá comprometerse a retornar a su país de origen, en el plazo de treinta días naturales y no retornar a España en el plazo de tres años. Pues bien, entrando en cifras, según los cálculos del Ministerio de Trabajo e Inmigración, la de potenciales beneficiarios de la medida se calculó en 87.000, con una duración media de la prestación del paro de entre los seis y dieciocho meses.

Sin embargo, en su primer mes de vigencia, sólo 767 trabajadores extranjeros habían decidido acogerse al plan de retorno vo-

luntario, siendo los nacionales de Ecuador, Colombia y Argentina, los que más solicitudes habían presentado.

Parecemos olvidar que los procesos de integración de la población inmigrante no pueden truncarse por una coyuntura de empleo. La fuerza social de esta población y su trascendencia económica no encajan con las medidas de retorno o de expulsión que se anuncian.

Aunque se puedan considerar como prematuras, ya existen valoraciones al respecto sobre la medida adoptada atendiendo a las primeras cifras, coincidiendo la gran mayoría en la dificultad a la que se enfrenta el Gobierno para alcanzar los objetivos establecidos.



Al parecer, la escasa acogida estaría motivada por varias causas: por el temor a empezar desde cero; las obligaciones generadas respecto a la familia, bien la que se encuentra ya establecida en España, bien la que depende de los envíos de remesas en su país de origen; o el compromiso adquirido ante el pago de una hipoteca, pues por el perfil de los destinatarios es muy probable este supuesto.

Otra nueva medida aprobada durante el año 2008 de aún mayor envergadura, por su ámbito y su alcance, es la nueva Directiva de Retorno a la que ha dado el visto bueno el Parlamento Europeo con fecha 17 de Junio de 2008.

Si hasta el momento hablábamos de retorno voluntario, ahora lo haremos desde una perspectiva distinta, desde la relativa a procedimientos y normas comunes de los Estados miembros de la Unión Europea, para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentran ilegalmente en su territorio, exista o no voluntariedad por parte del extranjero a expulsar.

Destacando sus aspectos más polémicos, debemos hacer mención a la posibilidad de mantener a una persona privada de libertad en un centro de internamiento hasta un máximo de dieciocho meses (seis meses prorrogables a doce meses más); de internar a un menor de edad, o a personas con algún tipo de vulnerabilidad (necesitada de atención sanitaria, por ejemplo), con el mismo fin de ser expulsados; o de llevar a cabo la devolución de los extranjeros a países por los que no hicieron más que transitar.

Aunque se dispone de dos años desde su publicación para la entrada en vigor de la citada Directiva, aparecen incorporados muchos de estos contenidos, tanto en los borradores como en el Anteproyecto de la futura reforma de la Ley de Extranjería.

Teniendo en consideración el mensaje constante que se nos lanza, en el que sólo se relaciona inmigración con mercado laboral, donde no se ve al inmigrante como persona sino como mano de obra, atendiendo al momento coyuntural tan delicado por el que atraviesa el país con una crisis que va en aumento, todas las medidas orientadas al retorno de éstos a su país de origen son percibidas por la sociedad incluso como insuficientes.

Sin embargo, queremos hacer la siguiente reflexión: cuando hablamos de inmigrantes lo estamos haciendo de algo más que de trabajadores, existiendo detrás de las cifras que se manejan familias enteras con unos proyectos de años, con unas vidas complejas, que han atravesado por una difícil situación en su país por la que se vieron forzadas a marcharse, de lo que nos hemos beneficiado nosotros, por lo que no deja de ser injusto intentar retornarlos a toda costa.

Para terminar, y como muestra de la delicada etapa que estamos atravesando y las repercusiones sociales y colectivas que acarrean respecto de los inmigrantes, analizamos en el Informe la situación creada en diversas zonas agrícolas caracterizadas por recolecciones muy intensas, en las que por primera vez en 2008 se han producido concentraciones de personas extranjeras en busca de trabajo que durante semanas no han encontrado. Especialmente se destaca la situación vivida en este sentido en la provincia de Jaén durante los meses de Noviembre y Diciembre, fechas en las que han deambulado por las calles de las principales ciudades de aquella provincia más de dos mil personas, sin trabajo, sin techo donde acogerse e, incluso, sin alimentos.

*(Más información en Sección Segunda, Capítulo VI)*





# La atención educativa domiciliaria del alumnado

El programa de atención educativa domiciliaria establecido por la Administración educativa andaluza dirigido al alumnado que por motivos de salud no puede acudir a los centros escolares lleva aplicándose en nuestra Comunidad Autónoma Andalucía desde hace bastantes años.

Este tipo de atención viene siendo objeto de un especial seguimiento por la Institución al afectar a un colectivo que precisa de apoyo por encontrarse en una situación de desfavorecimiento frente al hecho educativo. Es así que desde la implantación de este programa observamos la existencia de un mismo problema cual es la falta de personal voluntario necesarios para acudir al domicilio de aquel alumnado que viven en determinadas zonas, especialmente las zonas rurales alejadas de las grandes ciudades. Esta situación que año tras año viene repitiéndose ha dejado de ser coyuntural para convertirse en un mal endémico.

Para desarrollar el programa, la Administración educativa suscribió un convenio con una organización no gubernamental, que desempeña con la colaboración de personal voluntario el trabajo de atender a los alumnos y alumnas alejados del ámbito educativo por padecer alguna enfermedad. Sin embargo, esta Organización encuentra verdaderas dificultades para contar con profesores voluntarios que deseen participar. Se trata de

profesionales de la enseñanza que, de modo altruista pues no perciben remuneración alguna por el desempeño de su trabajo, ofrecen el necesario apoyo educativo en el domicilio del alumno o alumna afectado.

En este contexto, nuestra Defensoría ya ha señalado que la atención educativa domiciliaria al alumnado enfermo de larga duración debe entenderse incluida dentro del servicio educativo básico, como medida compensatoria cuya prestación en las debidas condiciones, y para todo el que precise, debe quedar plenamente garantizada por la Administración. Ello significa que el recurso al voluntariado o a las organizaciones no gubernamentales como fórmula para la prestación de este servicio, debe estar pensada para solventar carencias de personal docente de la Administración, pero no como una fórmula protagonista, permanente o definitiva de prestación del servicio.

Pero ocurre que estamos asistiendo a un incremento de la demanda de este tipo de atención educativa ya que las familias

cada vez se encuentran más sensibilizadas con las bondades del programa, en el convencimiento de que su uso evitará retrocesos en el aprendizaje del alumno o alumna.

Durante el año 2008 la presentación de algunas quejas unidas a las noticias aparecidas en diversos medios de comunicación social, hacían sospechar que este incremento de la demanda no estaba siendo acompañado de un aumento de los recursos personales que aporta la Consejería de Educación, unido todo ello a la falta de personal voluntario para prestar el servicio.

Estas razones nos movieron a iniciar una investigación de oficio ante la Administración educativa para comprobar la realidad de la situación así como la incidencia de la falta de personal voluntario en las distintas provincias de la Comunidad Autónoma.

De los datos aportados por la Dirección General de Participación y Equidad en la Educación podía deducirse que de las 221 peticiones de acceso al programa de atención educativa domiciliaria, se estaban atendiendo 162 casos, el resto, hasta 59, por podían atenderse por falta de personal voluntario. Asimismo, comprobamos que el profesorado de la Administración que atiende al alumnado asciende a 18, mientras que aproximadamente son 400 los profesionales voluntarios que en los últimos cursos se han comprometido en la ejecución del programa con la Organización no gubernamental.

Comparadas esta cifras con las que disponíamos de investigaciones anteriores no podemos por menos que reconocer la evolución positiva experimentada así como los esfuerzos de la Administración educativa por conseguir que el alumnado afectado permanezca en contacto con su centro docente mientras dure la convalecencia de su enfermedad y pueda proseguir sus estudios con cierta normalidad.

Pero, por muchos esfuerzos que realicen tanto la Administración como la Organización no gubernamental por recabar personal voluntario, y por muy importante que sea la colaboración auxiliar y de compromiso social que vienen prestando estas personas voluntarias, lo cierto es que la atención educativa de este alumnado ha de realizarse por el profesorado dependiente de la Consejería de Educación pues es a ella a quien incumbe la obligación legal de prestar esta atención educativa.

En cualquier caso, el todavía elevado número de alumnos y alumnas aquejados por alguna enfermedad que no puede ser atendido en sus domicilios por falta de personal, tanto de la Administración educativa como voluntario, nos ha llevado a dirigir una Resolución a la Consejería de Educación instándole a que adopte las medidas técnicas, organizativas o de cualquier otra índole necesarias que permita satisfacer la demanda requerida del programa de atención educativa domiciliaria.

*(Más información en Sección Segunda, Capítulo IV)*





# La protección del arte rupestre

Imaginemos que dejamos la Capilla Sixtina sin protección alguna y con las puertas abiertas. Ese valor tienen pinturas de 20.000 años que permanecen sin la obligada protección a lo largo de nuestra geografía.

“Quiero recordar que por medio del arte paleolítico nuestra especie dejó por primera vez constancia visible de su visión del mundo; el arte paleolítico representa la expresión más antigua del pensamiento humano”

Interés Cultural por Ministerio de esta Ley las cuevas, abrigos y lugares que contengan manifestaciones de arte rupestre».

En Andalucía existen numerosas cuevas y abrigos que conservan vestigios de arte rupestre y de otras manifestaciones artísticas y culturales dejadas como herencia por nuestros más lejanos ancestros. Siendo la provincia de Cádiz, y más concretamente las zonas del Campo de Gibraltar, La Janda y zonas limítrofes, la que reúne un más rico patrimonio histórico en esta materia.

**Con** estas hermosas palabras, comenzaba su escrito de queja un ciudadano que pretendía trasladar a esta Institución su desesperación ante las continuas agresiones a que se ve sometido el excepcional patrimonio existente en Andalucía en materia de arte rupestre, a la vez que expresaba su frustración al comprobar que las Administraciones competentes no acertaban a establecer un sistema de medidas adecuado para protegerlo y preservarlo, pese a que, según el art. 40.2 de la Ley 16/1985, del Patrimonio Histórico Español, «quedan declarados Bienes de

La importancia del arte rupestre de esta zona de Andalucía radica fundamentalmente en el hecho de que existen manifestaciones pictóricas y grabados realizados a lo largo de un periodo que abarca unos 20.000 años, lo que posibilita a los expertos el estudio de la evolución y desarrollo de este arte durante un periodo muy dilatado de tiempo.

Sin embargo, y pese a la gran relevancia de esta manifestación cultural, la mayoría de estas cuevas y abrigos, así como las pinturas y grabados que contienen las mismas, carecen de cual-



quier tipo de medida de protección que evite que las mismas sean objeto de agresiones y atentados que pongan en riesgo su integridad y en muchos casos su propia pervivencia. De hecho, el glosario de las agresiones sufridas por estas cuevas y abrigos en los últimos años a manos del hombre es realmente desesperanzador, y aunque son reiteradamente denunciadas por ciudadanos, asociaciones culturales y por el propio Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil, tales denuncias no han servido para que se establezca un sistema de salvaguarda y protección de estas manifestaciones artísticas que las ponga definitivamente a resguardo de su agresores.

A este respecto, no debemos olvidar que estamos hablando de cuevas y abrigos ubicados en su mayoría en zonas elevadas y poco accesibles de riscos y montañas, en muchos casos, situadas dentro de fincas privadas y lejos de lugares habitados o de las rutas habituales de senderismo y excursión. Así las cosas, las posibilidades de protección de estas cuevas y abrigos no se nos presenta como una tarea sencilla, ni como un cometido fácil de llevar a cabo. De hecho, las distintas opciones de protección que se han analizado —vigilancia personal o electrónica, cerramientos, vallados, etc— presentan tanto ventajas como serios inconvenientes.



Como puede verse, no es sencillo encontrar una solución efectiva y definitiva para este problema, parece cada vez más claro que habrá que optar por la combinación de formulas y soluciones diversas para las diferentes cuevas y abrigos, tratando de encontrar soluciones personalizadas para cada una de ellas, y asumiendo que en la práctica resulta imposible garantizar al 100 por 100 la integridad de todo el patrimonio rupestre existente en Andalucía.

Así las cosas, y de entre las medidas y soluciones propuestas por los expertos y recogidas en un informe por la Consejería de Cultura, se nos antoja de especial relevancia la que propone:

*“(...) Difusión a través del Gabinete Pedagógico de este tipo de manifestaciones artísticas, para realizar desde las primeras edades labores de educación y concienciación que hagan para el futuro una ciudadanía culta y formada que sepa respetar el arte rupestre en todas sus manifestaciones. Sólo desde el conocimiento y el respeto será posible salvar este patrimonio tan frágil y vulnerable, hoy condenado a permanecer entre rejas para su supervivencia.”*

Coincidimos plenamente con la Consejería de Cultura en esta propuesta. Posiblemente las esperanzas de futuro del arte rupestre en Andalucía pasen inexorablemente por ahondar en la concienciación de la sociedad actual acerca de la necesidad de preservar este patrimonio y por la educación de las futuras generaciones en el conocimiento y el respeto hacia una manifestación artística que es parte esencial de nuestra memoria histórica y exponente imprescindible del acervo cultural de nuestro pueblo.

Sirvan, pues, estas líneas como una contribución de esta Institución del Defensor del Pueblo Andaluz a esa necesaria labor de concienciación y educación sobre la importancia de preservar el arte rupestre en Andalucía.

Y es que, como tan acertadamente señaló Jean Clottes, experto del Comité Internacional de Arte Rupestre, “*las pinturas rupestres deben tratarse como si fueran obras de Goya*”. No permitamos que estas obras maestras desaparezcan.

*(Más información en Sección Primera, II)*





# Bienes particulares para una cultura de todos

Las órdenes de ejecución y la ejecución forzosa como último recurso ante la desidia de algunos propietarios de bienes patrimoniales.

**En** relación con los bienes del patrimonio histórico en manos de particulares es frecuente que los riesgos para su integridad procedan de la conjunción de dos factores, por un lado el sistemático incumplimiento de su deber de conservación por parte los propietarios de los bienes y, por otro lado, el incumplimiento por la Administración pública de su deber de tutela sobre el patrimonio histórico.

Diversas quejas tramitadas por esta Institución en relación con situaciones de riesgo de bienes patrimoniales en manos privadas por falta de una adecuada conservación de los mismos, nos han permitido constatar que la Administración con competencias en materia de cultura en Andalucía sigue sin asumir cuales son las obligaciones conexas a su deber de tutela del patrimonio histórico y como debe ejercitar las mismas para garantizar la integridad de nuestros bienes patrimoniales en manos de particulares.

Resulta difícil entender porqué motivos la Consejería de Cultura se muestra tan renuente a adoptar las medidas que le reconoce el ordenamiento jurídico para obligar a los particulares propieta-

rios de bienes patrimoniales a dar estricto cumplimiento de sus deberes de conservación y mantenimiento de los mismos.

La vigente legislación de patrimonio histórico, al igual que ocurriera con la anterior normativa, estatuye la posibilidad de la Consejería de Cultura de dictar órdenes de ejecución destinadas a obligar a un propietario privado de un bien patrimonial a adoptar las medidas que estime necesarias para la debida conservación de dicho bien.

Asimismo, y para el caso de que dichas órdenes fueran desobedecidas, la legislación patrimonial recoge toda una suerte de medidas de ejecución forzosa que podría la Administración cultural utilizar para compeler al propietario al cumplimiento de las mismas: multas coercitivas, ejecución subsidiaria, expropiación.

Sin embargo, son abundantes los casos en que se producen denuncias reiteradas ante las Administraciones públicas por el mal estado de conservación en que se encuentra algún bien inmueble de notorio valor patrimonial por la negligencia de sus propietarios, sin que las mismas adopten las medidas que están al alcance de su mano para evitar estas situaciones de riesgo.

Las razones de esta renuencia de la Administración cultural a ejercer sus competencias se nos escapan, ya que en ocasiones se limita a declinar responsabilidades aduciendo la titularidad privada del bien, mientras que en otras ocasiones llega a remitir comunicaciones al propietario recordándole su deber de conservación, pero sin adoptar ninguna medida para garantizar la efectividad de dicha comunicación.

Los supuestos más sorprendentes son aquellos en que, trasladada la pertinente denuncia a la Administración cultural, por la misma se responde aduciendo la crónica insuficiencia de recursos económicos para justificar que no se acometa actuación alguna para salvaguardar la integridad del bien amenazado.

incorporación del bien al patrimonio público por la vía expropiatoria.

Esta situación de pasividad administrativa consideramos que debe cambiar radicalmente porque está contribuyendo a la pérdida y deterioro de un importante número de bienes de nuestro patrimonio histórico y cultural. Una situación cuya responsabilidad no recae exclusivamente sobre los propietario de tales bienes, sino que alcanza también a la propia Administración que, con su pasividad, esta coadyuvando a dicha destrucción.

*(Más información en Sección Segunda, Capítulo III)*

Los bienes históricos privados deben ser conservados por sus titulares. Y la Administración debe controlar esa obligación con medidas forzosas que se echan en falta en casos de abandono o desidia que ponen en peligro un patrimonio irrecuperable.

Y decimos que es el supuesto más sorprendente —que no el más infrecuente— por cuanto parece olvidar la Administración que se trata de bienes patrimoniales de titularidad privada, y por tanto, es a los propietarios de los mismos a quienes corresponde legalmente asumir el coste de su conservación y mantenimiento en debidas condiciones. Pero además, parece desconocer la Administración que, en caso de que sean desoídas sus órdenes de ejecución por los particulares, las medidas de ejecución forzosa —multas coercitivas, ejecución subsidiaria— no tienen porqué reportar coste alguno para el erario público, y en caso de que así fuera, siempre podrá compensar dicho coste con la





# Invertir en la Primera Infancia

Suena en clave economicista. Quizás así asumamos con más convicción que el esfuerzo educativo en los tramos iniciales de edad es un indicador definitivo de las sociedades modernas y con futuro.

**A**lgunos organismos internacionales como la UNESCO o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), bajo el lema “educar cuanto antes mejor” vienen recomendando a los países miembros invertir en servicios de calidad a la Primera infancia con un doble objetivo. Por un lado, como mecanismo para reforzar los fundamentos del aprendizaje permanente a lo largo de la vida de niños y niñas; y, por otro, como un medio de especial importancia para satisfacer las necesidades sociales de las familias.

Y es que una buena atención en esta etapa de la vida incide no sólo en la calidad del desarrollo de las personas menores sino que también tiene una trascendental influencia en otros aspectos tan diversos como pueden ser la conciliación de la vida familiar y laboral, la incorporación de la mujer al mundo laboral, la reducción de las desigualdades socio-educativas, o incluso la generación de empleo.

Pero la atención que se preste por los poderes públicos a esta etapa de los menores de edad tiene también una marcada inci-

dencia en la consecución de la proclamada y añorada conciliación de la vida familiar y laboral. Nuestra sociedad se ha visto sometida en los últimos años a un importante y significativo proceso de transformación fruto principalmente de la progresiva y creciente incorporación de la mujer al mercado laboral, que de una manera clara incide en las distintas facetas de las personas, entre las que se incluye la familiar.

Por lo que respecta a la familia, el cambio se ha producido desde su concepción tradicional, sobre todo desde el punto de vista de los roles que cada uno de sus miembros ha pasado a desempeñar, y en el que la mujer abandona el papel que hasta ahora había venido desempeñando relativo al cuidado del hogar y de los hijos. Estas circunstancias han motivado que, paralelamente, el hombre haya debido asumir otro protagonismo en el hogar familiar y en la atención de niños y niñas.

Este nuevo proceso al que las sociedades se han venido viendo sometidas ha contribuido, sin lugar a dudas, al sustancial incremento de la demanda a las Administraciones públicas de servicios para la atención a la Primera infancia con el propósito de



obtener recursos y medios que permitan a la mujer conciliar su vida familiar con su vida laboral.

Así las cosas, diversos análisis efectuados parecen evidenciar que la existencia de estos servicios de atención a niños y niñas tiene una íntima relación con las tasas de fertilidad. Los mencionados estudios apuntan a que el coste de oportunidades de tener descendencia es excesivamente alto en aquellos lugares donde los servicios sociales y educativos de atención a la infancia son insuficientes, lo que justifica que la tasa de natalidad es inferior donde están menos desarrollados aquellos y crece más la ocupación de la mujer.

Otro de los beneficios que reporta la incorporación temprana de niños y niñas al sistema educativo lo podemos encontrar en la reducción de las desigualdades socioeducativas. Especialmente positivo suelen resultar estos servicios para menores provenientes de situaciones de pobreza o de entornos familiares con bajo capital educativo.

Por último, hemos de referirnos a la incidencia que tiene la inversión en servicios de atención a la infancia sobre la generación de empleo, especialmente de mano de obra femenina.

Pues bien muchos son los ciudadanos y ciudadanas, especialmente éstas últimas, que se dirigen a esta Institución denunciando la falta de una oferta pública de plazas en guarderías donde poder dejar a sus hijos e hijas mientras desempeñan su trabajo, sin que dispongan de otros recursos para el cuidado de los menores como puede ser la ayuda de otros familiares, labor que vienen desempeñando generalmente abuelos y abuelas. Se trata, además, de unidades familiares que no disponen de recursos económicos suficientes para contratar a una persona cuidadora o para abonar los gastos que conllevan matricular a sus hijos en guarderías privadas. Ante esta tesitura, muchas

madres se lamentan que la única opción que les queda es abandonar sus trabajos y ser ellas mismas las que se ocupen de la atención de sus hijos.

Esta situación se ve especialmente agravada en algunos municipios al carecer de guarderías, tanto públicas como privadas, por lo que muchas familias habitantes de estos lugares comprueban como la conciliación de la vida familiar y laboral se torna imposible a no ser que dispongan de ayuda familiar externa o de recursos económicos para pagar a alguien que cuide del niño o niña.

Sobre el asunto que estamos analizando, interesa destacar los compromisos adoptados por el Estado español ante diversos organismos internacionales. Así, en la cumbre de Barcelona de 2002, durante la Presidencia de España en la Unión Europea, el Consejo de Europa recomendó a los Estados miembros fijar el objetivo de mejorar la provisión de servicios de cuidado de niños y niñas, llegando a la meta de alcanzar en el año 2010 una cobertura del 90 por 100 para menores de 3 a 6 años y del 33 por 100 para menores de 3 años.

En este contexto, debemos expresar que aunque no disponemos de datos exactos sobre las diferencias entre demanda y oferta de servicios para la atención educativa de este sector de la población, si tomamos en consideración que la población de 0 a 3 años en Andalucía, según los últimos datos aportados por el Observatorio para la Infancia en Andalucía, asciende a 361.412 menores, y que las plazas en centros de atención socio-educativa concedidas por la Administración ascienden a 61.191, podemos exponer sobre estas cifras que sólo el 17 por 100 de esta población tiene plaza en un centro. Esta cifra dista todavía bastante del compromiso adquirido y ya señalado de llegar al 33 por 100 de la escolarización de menores de 3 años para el año 2010.



DEFENSOR  
DEL MENOR  
DE ANDALUCÍA

En cualquier caso, y con independencia de cifras, números y estadísticas, las quejas que tramitamos apuntan a un incremento de la demanda de estos servicios de atención a la Primera infancia debido a las expectativas que han ido generando en la ciudadanía los sucesivos planes de ayudas a las familias andaluzas. Si a ello le unimos otros indicadores como la tasa de natalidad o de incorporación de la mujer al mundo laboral, no es arriesgado aventurar que la demanda de plazas en escuelas infantiles seguirá aumentando.

Así las cosas, y como Institución garante de derechos, no podemos por menos que demandar de los poderes públicos un importante esfuerzo. Sea como fuere, con la colaboración de todas las Administraciones, lo cierto es que no existe impedimento alguno para que la gestión del servicio al que aludimos se realice externamente mediante la técnica del convenio o concierto, siempre y cuando la externalización del servicio público no comporte un detrimento de la calidad de la atención que se presta a niños y niñas. Las especiales características de estas labores exigen de la Administración educativa un incremento de los mecanismos de control y supervisión de la Administración en los servicios que se conciertan o convenian.

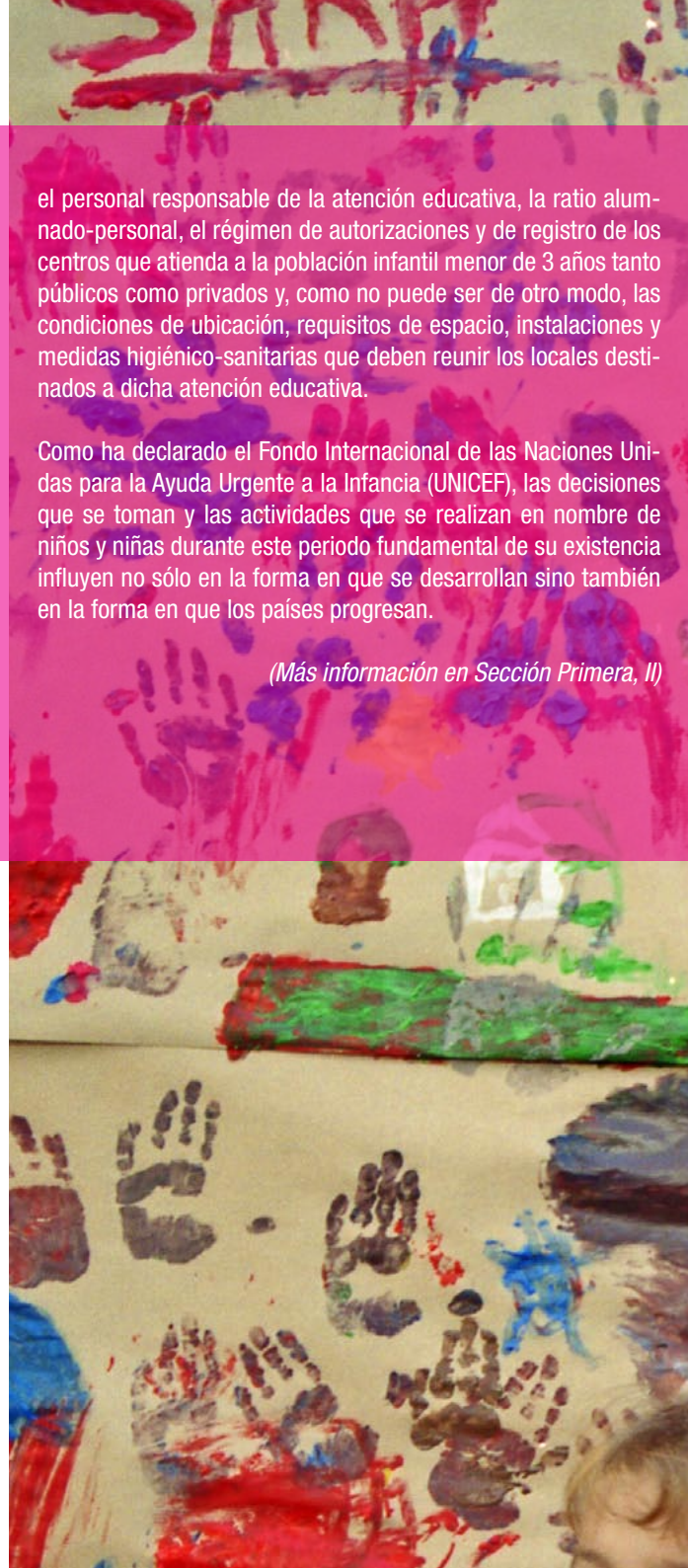
Y mientras se alcanzan estos objetivos, habría que plantearse la posibilidad de reforzar las políticas de ayudas económicas, básicamente a través del mecanismo de la subvención, que permitiera a muchas familias que no han podido obtener plaza en la oferta pública afrontar los gastos por los servicios prestados en un centro privado. Se trata, en definitiva, de una apuesta por hacer realidad las proclamas y principios contenidos en las diversas normas aprobadas por la Junta de Andalucía de apoyo a las familias andaluzas, de facilitar progresivamente una plaza para la atención de menores de tres años a aquellas familias que lo necesitan.

Pero este objetivo difícilmente puede conseguirse sin un instrumento jurídico que establezca los mecanismos de planificación y coordinación necesarios de las escuelas infantiles. Es necesario la existencia de unas normas que con carácter integral regulen los contenidos educativos del primer ciclo de educación infantil,

el personal responsable de la atención educativa, la ratio alumnado-personal, el régimen de autorizaciones y de registro de los centros que atiende a la población infantil menor de 3 años tanto públicos como privados y, como no puede ser de otro modo, las condiciones de ubicación, requisitos de espacio, instalaciones y medidas higiénico-sanitarias que deben reunir los locales destinados a dicha atención educativa.

Como ha declarado el Fondo Internacional de las Naciones Unidas para la Ayuda Urgente a la Infancia (UNICEF), las decisiones que se toman y las actividades que se realizan en nombre de niños y niñas durante este periodo fundamental de su existencia influyen no sólo en la forma en que se desarrollan sino también en la forma en que los países progresan.

*(Más información en Sección Primera, II)*







## Informar y proteger la imagen; dos conceptos difíciles pero obligados

Un ciudadano testigo de un atraco en una entidad bancaria se vio sorprendido al aparecer, una y otra vez, en los informativos de la RTVA que daban la noticia de este hecho. El reclamante, en su queja, lógicamente mostraba su preocupación por el hecho, teniendo en cuenta además que era el único testigo, lo que le podía generar, no sin razón cierta situación de riesgo. Por lo demás, decía que no había dado autorización alguna para que se emitiera su imagen y solicitaba que cesara la emisión de la misma.

En una rápida respuesta, el Director General de RTVA informó que se habían tomado las medidas, tanto técnicas como organizativas, para que dichas imágenes no volvieran a ser emitidas. Asimismo, nos daba cuenta de las gestiones realizadas, con ese objetivo, por el Defensor del Oyente y del Espectador del mencionado Ente Público.

Del mencionado informe resultaba que el Defensor del Oyente, tras hablar con el espectador en relación con su solicitud de que no volvieran a emitir dichas imágenes porque los atracadores podían reconocerle y tomar represalias, le había asegurado que en este programa no volverían a emitirse y que se pondría en contacto con la cadena para que adoptara esta medida. Finalmente, comunicaba al Ente Público que se hiciera saber todo ello a documentación de informativos. Por su parte, el espectador había aceptado las disculpas de RTVA y la reclamación había quedado atendida y resuelta.

*(Más información en Sección Segunda, Capítulo XIV)*



# ¿Son evitables las inundaciones en los cascos urbanos?

Donde no se debe construir se edifica. Las medidas de prevención se desatienden y nadie parece capaz de adecuar la ordenación del territorio a unos condicionantes naturales de flujos de agua que siempre se imponen. Vaya si se imponen.

**Las** graves inundaciones provocadas en el municipio granadino de Almuñécar, al no poder evacuar de manera eficiente las avenidas de aguas provocadas por unas lluvias torrenciales, motivaron que esta Institución iniciara una actuación de oficio a fin de determinar las causas últimas de la catástrofe que se había provocado y las medidas que se pudieran adoptar para evitar la repetición de hechos semejantes en otros municipios de Andalucía.

Del escrito de respuesta que nos remitió la Agencia Andaluza del Agua, adscrita a la Consejería de Medio Ambiente –ampliamente documentado– se desprendía que el fenómeno de Almuñécar no sería diferente de otros que concurren en otras zonas o comarcas, ni de mayor relevancia y parecía concluirse que, si no fuera por el proceso de disminución del crecimiento urbanístico debido a causas económicas, la situación se agravaría, por lo que justamente esta crisis era lo que podía dar un respiro a las Administraciones Públicas *“para planificar y acometer medidas concretas y paliativas de disminución del riesgo”*.

Esta Institución no compartía esta posición inicial, puesto que, es verdad que el escenario económico predetermina las posibilidades de inversión de los agentes privados, pero el Estado de Derecho exige que los poderes públicos velen por principios constitucionales tales como la función social de la propiedad (art. 33.2 CE); la protección del derecho al medio ambiente que obliga, entre otros fines, a una utilización racional de todos los recursos naturales (art. 45, apartados. 1 y 2 CE); la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación (art. 47 CE); la subordinación de toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad al interés general (art. 128 CE); los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación, que han de estar presentes en el régimen jurídico de los bienes de dominio público (art. 132 CE), etc.

Con la normativa en vigor desde hace años, y mucho más dado que existe una seria preocupación por la cuestión ambiental, gran parte de los desarrollos urbanos del municipio de Almuñécar y de otros de la Comunidad Autónoma, no debieron apro-



El planeamiento del territorio para evitar riadas también ha sido arrasado por el empuje de la presión constructora. Zonas catalogadas en su día con riesgo de inundación incluso han incrementado su peligro por la descontrolada especulación urbanística.

barse en los términos en que se ha venido contemplando en los Planes Generales de Ordenación Urbana.

En este sentido, nos pareció preocupante que la Agencia Andaluza del Agua nos manifestara que en el momento de la catalogación del riesgo de estos ríos (1997/1998), el peligro de daños no era prioritario *“pudiendo constatarse con el último episodio de 2007 que con el paso del tiempo la presión urbanística ha elevado enormemente el nivel de riesgo”*.

Es decir, se aprueba el Plan de Prevención de Avenidas e Inundaciones en Cascos Urbanos Andaluces y se valora la situación de riesgos de estos —que se llevó a cabo entre 1997 y 1998— y resulta que con, o sin, su informe favorable, no lo sabemos, se aprobó una planificación urbanística, ya sea por el municipio o, en su caso, según la tipología del plan, por la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que ha propiciado unos desarrollos urbanos entre 1998 y 2007 que han *“elevado enormemente el nivel de riesgo”*.

Es decir, la planificación urbanística aprobada por las Administraciones que deben tutelar los principios constitucionales mencionados ha venido a elevar el nivel de riesgo.

¿Qué vinculación ha existido, por tanto, entre los estudios de riesgos, medidas para paliarlo, planes de prevención de inundaciones y los planeamientos urbanísticos aprobados por los Ayuntamientos, en todo caso, y por la Comisión Provincial citada en los supuestos previstos por la Ley (art. 31 y siguientes de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía)?.

La Agencia Andaluza del Agua envió un amplísimo y detallado informe en el que se daba cuenta de las medidas que se esta-

ban adoptando, entre ellas, la aplicación de la nueva tecnología “LIDAR” que permite delimitar con mayor precisión las zonas inundables.

Por parte de la oficina del Defensor del Pueblo Andaluz se enviaron una serie de Recomendaciones entre las que destacamos las siguientes:

**Recomendación** que a la hora de la redacción de los nuevos planeamientos generales de ordenación urbana, se recordara a las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo la necesidad de verificar que, de acuerdo con lo previsto en el art. 46.1.i) de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, se adscriban al suelo no urbanizable aquellos terrenos que presenten, entre otros, riesgos ciertos de inundaciones.

**Recomendación** que se estudie la conveniencia y necesidad de efectuar cuantas rectificaciones se estimen procedentes, si fuera necesario, en la catalogación de riesgos existentes en el Plan de Prevención de Avenidas e Inundaciones en Cauces Urbanos Andaluces, ante la posibilidad de que las experiencias recientes hayan permitido advertir que, parcialmente, no estén valorados en su totalidad o debidamente los puntos de riesgo que afectan a nuestra Comunidad Autónoma.

Por nuestra parte, concluíamos el expediente de queja manifestando que en relación con el informe antes mencionado de la Agencia Andaluza del Agua, compartíamos su valoración acerca de la acusada influencia negativa que el desarrollo urbanístico incontrolado había tenido sobre la adecuada ordenación del territorio.

(Más información en Sección Segunda, Capítulo II)



## [ Una habitación sin vistas ]

Unos ciudadanos se dirigieron a nuestra Oficina denunciando la construcción de un centro comercial en Sevilla. El inmueble se edificaba sobre un terreno en el que con anterioridad había estado ubicada una guardería cuya construcción tuvo una altura y volumetría muy inferior a la edificación que ahora se estaba ejecutando.

La consecuencia de todo ello era que diversas familias colindantes con este edificio se habían quedado materialmente sin vistas y con muy poca luz dada la cercanía, apenas los 3 metros de servidumbre exigibles entre inmuebles, de ambas fachadas. Tras personarse representantes de esta Institución en este lugar pudimos comprobar que la queja estaba más que justificada. Es difícil entender que, en un planeamiento urbanístico que había sido revisado hacía muy poco tiempo, no se hubieran previsto las indeseables consecuencias que para tantas y tantas familias, iba a tener la edificación que se estaba construyendo.

En todo caso, tratándose de unas viviendas que llevaban construidas ya decenas de años y cuyos residentes estaban acostumbrados a disfrutar de sus exteriores, dado que este espacio había estado ocupado parcialmente como indicábamos por una guardería, llama la atención el que los técnicos redactores no hubieran limitado las posibilidades de edificación en cuanto a su altura, volumetría y separación de linderos.

Dado lo llamativo del hecho, los representantes municipales tuvieron que optar por paralizar las obras y entrar en una negociación con los propietarios del inmueble para concederles una compensación económica y con los vecinos del barrio para definir las características y uso final que se le daría al inmueble.

En definitiva, nos encontramos con un supuesto en el que, al no haberse contemplado las consecuencias que para unos ciudadanos iba a tener el modelo de planeamiento, y siendo preceptivo el otorgamiento de licencia urbanística al ser un acto reglado, además de haberse creado una alarma social de la que afortunadamente en este caso los responsables municipales se hicieron eco, rectificando, hecho este que valoramos muy positivamente, va a ser necesario otorgar una cuantiosa indemnización a los propietarios del inmueble con cargo a las arcas municipales, es decir, a la aportación tributaria de la ciudadanía. Esperamos, y en este sentido la Gerencia de Urbanismo dio garantías a la oficina del Defensor del Pueblo Andaluz, que hechos de esta naturaleza no vuelvan a repetirse.

*(Más información en Sección Segunda, Capítulo II)*





## La apuesta por el carril bici debe configurarse como una alternativa al transporte motorizado que no afecte o limite los espacios peatonales

**T**ranscurrido un tiempo prudencial desde la puesta en servicio del carril bici de la ciudad de Sevilla, la oficina del Defensor del Pueblo Andaluz inició una actuación de oficio en la que, tras llevar a cabo un extenso trabajo de campo y estudio de las distintas alternativas posibles para potenciar la utilización de la bicicleta en nuestras ciudades, concluyó con una valoración sobre la infraestructura creada y en torno a distintos preceptos que regulaban el uso de la bicicleta en la denominada Ordenanza de Circulación de Peatones y Ciclistas de la ciudad de Sevilla.

Partíamos de la consideración de que el Ayuntamiento había tenido una iniciativa que entendíamos positiva, tal cual es la consolidación y ampliación de esta infraestructura de transporte alternativo en la ciudad.

Ahora bien, también decíamos que las ventajas y efectos positivos que ha traído consigo la implantación del carril bici y la atención que se ha prestado a los demandantes de estas infraestructuras, con todas las limitaciones que se quieran, no debe impedir tener muy en cuenta las críticas, objeciones y, en

general, controversias que ha planteado, y plantea, en amplios sectores de la población dicha implantación, en los términos en que se ha hecho, del carril bici en la ciudad de Sevilla.

En esa jerarquía de alternativas de movilidad, sin lugar a dudas el peatón ocupa el lugar prioritario, pasando a ser el protagonista indiscutible de los planes de movilidad sostenible. Protagonismo que sólo se puede diseñar generando más espacio público para uso peatonal, garantizando cada vez más su seguridad, acercando a través del transporte público la ciudad al peatón y creando, mediante el planeamiento, usos y espacios atractivos para los viandantes.

De acuerdo con todo ello, destacábamos algunos de los problemas que, a nuestro juicio, planteaba el actual diseño del carril bici. Esto a modo de resumen, eran los siguientes: Creemos que, en el diseño del carril bici utilizado en Sevilla sobre la ciudad consolidada, se ha optado en exceso por el modelo de acera-bici, ocupando en exceso las aceras preexistentes y los espacios libres que venían siendo disfrutados por los peatones.

De todo ello se ha derivado que haya un sector claramente beneficiado de la medida del denominado carril bici (en realidad, acera-bici), que es el ciclista, lo que nos parece positivo, pero existe también un sector de la población, extremadamente amplio, que es el peatonal, que ha resultado claramente perjudicado en sus intereses legítimos.

En lo que concierne al problema del uso compartido por ciclista y peatones en los espacios en los que no existe carril bici, después de analizar el contenido del art. 41 de la Ordenanza de Circulación de Peatones y Ciclistas, manifestábamos que, por motivos de seguridad, en el art. 121.5 del Reglamento General de Circulación de 2003, aprobado por el RD 1428/2003, de 21 de Noviembre, se prohíbe, sin excepción alguna, la circulación de toda clase de vehículos por aceras y zonas peatonales.

En todo caso, concluíamos que respecto, de la prohibición comentada, tratándose de una norma estatal, entendemos que la Ordenanza Municipal no puede contradecir la misma, a tenor de lo dispuesto en el art. 51, apartados 2 y 3, de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. De acuerdo con ello, entendemos que la autorización de circular ciclistas sobre las aceras y zonas peatonales contenida en el art. 41 de la Ordenanza mencionada es nula de pleno derecho, a tenor de lo establecido en el art. 62.2 de la Ley procedimental mencionada.

Finalmente, en relación con las disfuncionalidades en el trazado detectadas, los puntos negros existentes en el mismo, la no adecuación del carril bici para dar una respuesta de accesibilidad a las personas discapacitadas y otras cuestiones que, a nuestro juicio, eran preciso afrontar para mejorar la calidad del carril bici y sus prestaciones se formularon varias Recomendaciones tendientes a procurar soluciones a los problemas detectados. Entre ellas, destacamos dos aspectos esenciales:

**RECOMENDACIÓN** de que se inicien los trámites para dejar sin efecto la autorización contemplada en el artículo 41 de la Ordenanza de Circulación de Peatones y Ciclistas que permite circu-



a las bicicletas en zonas peatonales y en aceras de más de 5 metros de anchura, toda vez que este precepto contradice la prohibición absoluta contenida en el art. 121.5 del Reglamento General de Circulación, de 21 de Noviembre de 2003.

**RECOMENDACIÓN** con objeto de que se realicen estudios de riesgo y siniestralidad del actual carril bici a fin de detectar los puntos en los que se han producido accidentes, alcances o mayores controversias, a fin de que, con carácter urgente, se adopten medidas destinadas a disminuir los niveles de riesgo existentes para la circulación de viandantes, ciclistas y tráfico rodado.

Estas Resoluciones tuvieron, en general, una buena acogida por parte del Ayuntamiento e incluso alguna de las medidas propuestas se nos confirmó que estaban ya en marcha.

*(Más información en Sección Segunda, Capítulo II)*



## Demora en la aprobación de los Decretos de Oferta de Empleo Público de 2007 y 2008

**L**a Oferta de Empleo Público como herramienta vinculada a la programación de personal y previa a los procesos de selección de empleados de carácter indefinido, ya sean funcionarios o laborales, a diferencia de la planificación de recursos humanos, requiere de su publicación, como nota más característica de la misma, y, por tanto, el derecho de los ciudadanos a conocer con antelación y en igualdad de condiciones las oportunidades de empleo público que le puedan interesar de la Administración.

Dicho elemento —el de publicidad— justifica que el Estatuto Básico del Empleado Público de 12 de Abril de 2007 establezca, en su artículo 70.2, la obligación de publicar la Oferta de Empleo Público en el Diario oficial correspondiente.

Por otro lado, la aprobación del Presupuesto de la Comunidad Autónoma se convierte en un requisito previo a la Oferta de Empleo Público; así se desprende del artículo 70 del ya citado Estatuto, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de Abril, del contenido del artículo 35 de la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía.

Como quiera que habían transcurrido más de nueve meses desde que se aprobara y publicase la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma, de cada uno de los ejercicios (2007 y 2008), y no se habían aprobado los Decretos de las Ofertas de Empleo Público, iniciamos dos actuaciones de oficio donde pusimos de manifiesto ante los responsables de la función pública andaluza las dilaciones existentes en

la aprobación por el Consejo de Gobierno de dichos Decretos.

En el caso de la queja 07/4427 la Consejería justificó que se encontraba en fase de tramitación el proyecto de Decreto de la Oferta, estando prevista su próxima aprobación por el Consejo de Gobierno, lo cual se produjo, finalmente, en la sesión del día 4 de Diciembre de 2007, mediante el Decreto 284/2007, de 4 de Diciembre, por el que se aprobaba la Oferta de Empleo Público de 2007, publicado en el BOJA núm. 241, de 10 de Diciembre de 2007.

Respecto a las actuaciones en la queja 08/2476, actuamos en términos similares y, en la respuesta dada por la Consejería de Justicia y Administración Pública a finales de 2008, se exponía lo siguiente:

*"(...) una vez resueltos los concursos de provisión correspondientes, por esta Dirección General se están desarrollando los trabajos previos de planificación de los recursos humanos, tanto en cuanto a las necesidades existentes como a las disponibilidades de financiación, y no sólo para el presente ejercicio sino también para el ejercicio 2009, a partir de los cuales se fijarán en su caso, las Ofertas de Empleo para ambas anualidades".*

Con ese compromiso que se desprendía de la información recibida, dimos por concluidas nuestras actuaciones en la queja 08/2476. No obstante, se han

Los retrasos importantes en la puesta en marcha de los procesos selectivos colapsan acciones esenciales de la gestión cotidiana de la función pública. Ahora, con las restricciones presupuestarias, el número de plazas convocadas se verá más limitado.

producido dilaciones importantes a la hora de provocar estos procesos de convocatorias.

Con nuestra actuación ante los responsables de la función pública andaluza no sólo quisimos poner de manifiesto esos retrasos y demora que se estaban produciendo en la aprobación del instrumento que, anualmente, deben aprobar los órganos de Gobierno de las Administraciones Públicas sino que, además, por cuanto significa para las expectativas laborales de la ciudadanía para acceder a un empleo público con carácter estable, en ejercicio de su derecho fundamental al acceso a funciones públicas (artículo 23.2 de la Constitución).

Además, la Oferta de Empleo Público, como reflejo de las necesidades de recursos humanos que deben proveerse mediante la incorporación de personal de nuevo ingreso, debe profundizar, ajustada al nuevo marco jurídico establecido por la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, en el acceso e integración de las personas con discapacidad en el empleo público, en la reducción de la temporalidad, en el fomento de la promoción interna, y la aplicación de las políticas de igualdad.

*(Más información en Sección Segunda, Capítulo I)*



## El Defensor reclama proteger los cupos para discapacitados en los procesos de selección de personal

Las plazas vacantes de promoción interna reservadas a discapacitados que se acumulan al sistema de acceso libre también deberían mantener el cupo destinado a personas discapacitadas.

La actuación de oficio de la queja 08/2540 fue motivada tras la publicación en el BOJA núm. 79, de 21 de Abril de 2008, de la Orden 10 de Abril de 2008, de la Consejería de Justicia y Administración Pública, por la que se acordó acumular a las ofertas por el sistemas de acceso libre, las plazas reseñadas en Anexo adjunto, procedentes de plazas reservadas a la promoción interna del personal funcionario, y que no había sido cubiertas por dicho sistema, tras la celebración de las correspondientes pruebas contempladas en las respectivas convocatorias efectuadas por Ordenes de 17 de Diciembre de 2007.

Como señala la citada Orden de acumulación, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 3.3 de los Decretos 116/2006, de 20 de Junio, y 284/2007, de 4

de Diciembre, por los que se aprueban las Ofertas de Empleo Público correspondientes a 2006 y 2007, las plazas ofertadas para el personal funcionario que no se cubriesen por el sistema de promoción interna podrían acumularse a las ofertadas en las convocatorias de acceso libre.

No obstante lo anterior, en la Orden de acumulación no se concretaba reserva de plaza alguna para personas con discapacidad, cuando debía tenerse en cuenta, a juicio de este Comisionado, que las plazas reservadas al cupo de personas discapacitadas, no cubiertas por el sistema de promoción interna, se deberían acumular al turno libre en el cupo de reserva correspondiente, distribuidas por Cuerpos, Especialidades u Opciones.

La reserva de un cupo para discapacitados es una medida efectiva para favorecer su integración en el acceso al empleo público. Proteger este sistema a lo largo de los procesos selectivos debe ser un objetivo prioritario de los responsables públicos.

En consecuencia, dicha omisión en la Orden de acumulación, podría provocar perjuicios a las expectativas del colectivo de personas discapacitadas para acceder a la función pública con carácter estable, pues verían cercenadas sus posibilidades de acceso por cuanto unas plazas que estaban reservadas en promoción interna para su provisión por las personas con discapacidad con grado de minusvalía igual o superior al 33%, se pretendían acumular a las ofertadas por el sistema de acceso libre.

Por dicho motivo, nos dirigimos a la Consejería de Justicia y Administración Pública, formulando Recomendación para que se concretasen las plazas que, habiéndose acumulado a las ofertadas por el sistema de acceso libre, se reservarían para su provisión por el turno de discapacitados.

Puntualmente recibimos respuesta favorable a nuestra resolución, confirmando un total de 121 de las plazas reservadas al cupo de personas discapacitadas, no cubiertas por el sistema de promoción interna, se acumularán al turno libre en el cupo de reserva correspondiente, distribuidas por Cuerpos, Especialidades u Opciones.

Por los datos que pudimos obtener de la propia web de la Consejería, el número total de plazas vacantes alcanzaban el número de 131 pero, sólo serían 121 plazas vacantes las que serían acumuladas al no haber candidatos por el turno de discapacitados que, en el turno libre, hubiesen superado la fase de oposición del proceso selectivo, en determinados Cuerpos y Especialidades.

*(Más información en Sección Segunda, Capítulo I)*







## El Plan de Emergencia ante el Riesgo Sísmico en Andalucía

El 2 de Octubre de 2008 la tierra tembló en Andalucía. Se alcanzó el rango 4,7 de la escala. Buen motivo para preguntarse cómo estamos en esto de los terremotos.

**En** el pasado ejercicio 2008, iniciamos la queja de oficio 08/4185 como consecuencia de que en la madrugada del día 2 de octubre de 2008, a las 6 horas aproximadamente, se produjo terremoto de magnitud 4,7 en la escala de Richter, afectando a los territorios de las provincias de Cádiz, Córdoba, Jaén, Málaga y Sevilla: Luego se sucedieron diversas réplicas de menor intensidad, según informaciones de la Red Sísmica Nacional del Instituto Geográfico Nacional, adscrito al Ministerio de Fomento; sin que se produjeran graves daños, pero sí la lógica reacción de alarma entre la población de aquellas provincias en las que el movimiento sísmico se había dejado sentir.

Aun cuando éramos conscientes de las especiales dificultades económicas, técnicas y jurídico-administrativas que la elaboración, tramitación y aprobación de un instrumento de la naturaleza del Plan Especial de

Emergencias ante el Riesgo Sísmico comportaba, no resultaba menos cierto que el espacio de tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la Ley 2/2002, de 11 de Noviembre, de Gestión de Emergencias de Andalucía, que se había producido el 27 de Noviembre de 2008, hasta las fechas en que nos encontrábamos al momento de aquel suceso (Octubre de 2008) suscitó en nosotros gran preocupación, pese a que como nos indicaba la Consejería de Gobernación –al momento de responder a nuestra petición de informe- se contaba para las eventuales situaciones de emergencia que pudieran estar vinculadas al riesgo sísmico, con el Plan Territorial de Emergencias de Andalucía.

El mismo, según nos comunicaba la máxima Autoridad del Departamento gubernativo andaluz, estaba plenamente operativo desde el año 1999, presentando características de Plan multirriesgo.

Pese a lo anterior, demandamos de la Administración autonómica mayor urgencia a la hora de cumplimentar las exigencias de la legislación de la Comunidad y la Estatal.

En efecto, la Ley 2/2002, de 11 de Noviembre, de Emergencias de Andalucía contemplaba la figura del Plan Especial de Protección Civil ante el riesgo sísmico, al que le serían de aplicación las condiciones y requisitos establecidos en la Ley 2/1985, de 21 de Enero, de Protección Civil,

Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en su sesión del pasado día 13 de Enero de 2009.

El Plan de Emergencias ante el Riesgo Sísmico en Andalucía resulta un documento de extrema utilidad e importancia; establece los procedimientos de actuación y coordinación con otras Administraciones Públicas en caso de seísmos. Contar con tal instrumento supone cerrar el círculo de la planificación de las emergencias en nuestra

Debemos aprender a superar una sensación de escepticismo o distancia ante los terremotos y sus efectos. No lejos, en el corazón de Italia, han comprendido de golpe la bondad de la prevención.

desarrollada por la Resolución de 5 de Mayo de 1995, de la Secretaría de Estado de Interior y, el Acuerdo del Consejo de Ministros que aprobó la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico.

La Consejería de Gobernación respondió a nuestra petición de información indicando que tramitaba el proyecto de Acuerdo del referido Plan y que lo había remitido a la Comisión Nacional de Protección Civil para su homologación por la misma, previamente a la aprobación por el Consejo de Gobierno.

Coincidiendo con la respuesta de la Consejería tuvimos conocimiento de la homologación del Plan cuya aprobación demandábamos, en la XXVIII reunión del Pleno de la Comisión Nacional de Protección Civil, celebrada el 16 de Diciembre de 2008, siendo, finalmente aprobado por el

Comunidad para hacer frente a las situaciones de riesgo; se viene a integrar así un vacío existente pues la Junta contaba ya con planes relativos a mercancías peligrosas, inundaciones, contaminación del litoral, empresas químicas, Plan Infoca frente al riesgo de incendios. Además, las Entidades Locales deben contar con los Planes Municipales de Emergencia.

En suma, pretendimos dar un impulso para formalizar y prevenir las respuestas de la Administración en esta materia ligada a la protección de la ciudadanía en caso de riesgos tan severos como los movimientos sísmicos. Debemos aprender a superar una sensación de escepticismo o lejanía ante los terremotos y sus efectos. En Italia han comprendido de golpe la bondad de la prevención.

*(Más información en Sección Segunda, Capítulo XI)*

## Pagar impuestos: obligación inexcusable sobre garantías irrenunciables

El avance de la eficacia recaudadora de la administración exige un respeto al catálogo de derechos del contribuyente.

**En** el marco de los principios establecidos en el artículo 31 de la Constitución, y en el Título VII de la misma, así como de los principios estatutarios que incorpora el Título VI del Estatuto de Autonomía para Andalucía y los de la legislación tributaria ordinaria, existe un definido catálogo de derechos de los contribuyentes.

Hablamos del derecho a ser informado y asistido por la Administración o a obtener las devoluciones pertinentes con el abono del interés de demora; el derecho de reembolso de avales y garantías; a ser informado de los valores de los bienes inmuebles que vayan a ser objeto de adquisición o transmisión; y otros muchos que desarrollan las garantías procedimentales que se reconocen en las relaciones con las Administraciones.

En nuestras intervenciones también ponemos énfasis en que desde la parte de las Administraciones Tributarias, se observe con exquisito rigor el cumplimiento de las obligaciones de las mismas que giran en torno a las obligaciones de contenido económico (devoluciones, reembolsos, etc.), además del cumplimiento de las obligaciones procedimentales (obligación de resolver expresamente las cuestiones que se le planteen, obligación

de respetar el principio de celeridad (plazos máximos de las actuaciones de gestión tributaria y de las actuaciones inspectoras, etc)

La Ley 23/2007, de 18 de Diciembre, de creación de la Agencia Tributaria y por la que se adoptan medidas fiscales, además ha creado la Oficina para la Defensa del Contribuyente, adscrita a la Consejería competente en materia de Hacienda y, cuya estructura, organización y régimen de funcionamiento se regulará por Decreto del Consejo de Gobierno. Y así, la Oficina para la Defensa del Contribuyente surge en la Administración Tributaria autonómica como órgano encargado de velar por la efectividad de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración Tributaria de la Junta de Andalucía.

Por ello, procedimos a iniciar una queja de oficio para conocer las previsiones que tuviera la Consejería de Economía y Hacienda para regular este órgano administrativo para la tutela, defensa y garantía de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones jurídicas tributarias con la Hacienda autonómica.





Recibido el informe de la Consejería indicada, comprobábamos la efectiva disposición de la misma para la adopción de la iniciativa normativa reguladora tendente a la creación, organización y funcionamiento de la Oficina de Defensa del Contribuyente, figurando entre las acciones prioritarias a acometer dentro del marco de la acción de gobierno para la mejor atención de los contribuyentes y de acuerdo con la Estrategia para la Modernización de los Servicios Públicos 2006-2010.

Aun cuando cerrábamos las actuaciones de la queja indicada por el momento, conocedores de aquella previsión, estaremos atentos a que la misma se lleve a término lo más pronto posible. Sin duda, la Oficina para la Defensa del Contribuyente y esta Institución están llamadas a colaborar estrechamente para garantizar aquellos derechos constitucionales y estatutarios de los contribuyentes en la Comunidad Autónoma.

Igualmente, iniciábamos otra queja de oficio en relación con lo que supuso una novedad significativa en la organización de la Administración tributaria de Andalucía, la creación de la Agencia Tributaria, en cumplimiento de las previsiones establecidas en el artículo 181 del Estatuto de Autonomía.

Para el cumplimiento de aquellas finalidades el propio artículo 181.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía estableció una

El Defensor ha impulsado la puesta en marcha de las organizaciones tributarias responsables de atender las garantías de las personas contribuyentes a la hora de cumplir sus obligaciones fiscales.

Agencia Tributaria, que tendría, de acuerdo con la Ley, encomendadas la gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos propios y de los cedidos por el Estado en todas sus fases.

Para dar cumplimiento a la previsión estatutaria, como hemos indicado, por el Legislador autonómico aprobó y se promulgó la Ley 23/2007, de 18 de Diciembre, por la que se creaba la Agencia Tributaria de Andalucía. Cabe resaltar que la citada Agencia está adscrita a la Consejería que ostente las competencias en materia de Hacienda y, en consecuencia se integrará en la Administración Tributaria de la Junta de Andalucía.

En su respuesta la Consejería nos contestaba que se habían dictado medidas de ejecución previas a la efectiva constitución de la Agencia; e igualmente que se había procedido al nombramiento de la Directora de la Agencia Tributaria de Andalucía; habiéndose iniciado la fase de adaptación del referido proyecto de Estatutos y de la introducción de mejoras técnicas en su redacción y la elaboración de la documentación.

Seguiremos atentos a todo el proceso de puesta en marcha de las estructuras tributarias previstas en el Estatuto, de la que dependerán unas competencias muy delicadas y que, como hemos visto, inciden plenamente en el cumplimiento de las obligaciones ciudadanas de carácter tributario, pero también porque serán la herramienta para proteger las garantías de cualquier persona que resulte contribuyente.

*(Más información en Sección Segunda, Capítulo VIII)*

## [ De nuevo las urgencias médicas ]

**E**l Estado del Bienestar estableció como uno de sus pilares fundamentales la creación de un sistema sanitario público y gratuito. Dentro del mismo, precisamente por su especial incidencia en la población, reúne una serie de características peculiares los sistemas de urgencias, entendidos como aquel dispositivo asistencial que tiene como finalidad atender situaciones que no pueden ser demoradas a una consulta programada con cita previa, sino que deben ser atendidas con carácter inmediato o prioritario.

De acuerdo con su propia idiosincrasia, la ciudadanía se muestra especialmente sensible al estado y funcionamiento de los dispositivos de urgencias existentes en los distintos sectores de la sanidad pública. De hecho, la mayor parte de los comentarios que se realizan acerca de la calidad o falta de la misma se encuentran íntimamente ligadas al servicio que estamos examinando en el presente apartado.

El análisis de las urgencias sanitarias, tanto en el ámbito hospitalario como fuera de él, constituye un tema que de forma recurrente se plantean ante esta Institución. Ya en la temprana fecha de Diciembre de 1988 el Defensor del Pueblo estatal elaboró la Recomendación 32/1988 sobre el funcionamiento de los servicios de urgencia hospitalaria en el sistema sanitario público, y el andaluz ha tenido ocasión de atender a numerosas reclamaciones sobre esta materia. Tras realizar una somera lectura de las mismas sorprende el comprobar que varias de las cuestiones planteadas en ellas continúan suscitándose en las quejas actuales.

Dentro de la organización de las Urgencias es necesario destacar tres planos que confluyen a la hora de determinar un adecuado análisis de la situación: la organización del sistema, los profesionales y los pacientes. Todos ellos interactúan entre sí de una u otra manera, y de la adecuada correlación entre los mismos depende el equilibrio que se debe conseguir para así poder obtener una asistencia eficiente y de calidad.

Las quejas de ciudadanos que se encuentran descontentos con la masificación de los servicios de urgencias constituyen un auténtico punto común de arranque respecto a las presentadas ante la presente Institución. De hecho, esta saturación de los dispositivos existentes constituye el principal clamor de la población en el momento sanitario presente, no obstante haberse dado importantes pasos por parte de la Administración dirigidos a conseguir una mayor calidad en el servicio.

Desde esta Defensoría se han apuntado varias causas que interactúan bloqueando los distintos intentos de mejorar la atención en urgencias. Desde un punto de vista meramente organizativo, debe resaltarse la necesidad de dotar a los servicios de urgencias de Atención Primaria de una mayor entidad y recursos para desempeñar sus funciones. No debemos olvidar que, cuanto mayor sea el esfuerzo realizado en este campo, más accesibilidad se da a la población a la hora de poder ser asistida, ya que entonces no tendría que trasladarse al centro de referencia, generalmente más alejado y siempre más saturado; además se descongestionaría de forma importante a los hospitales, que de



esta manera podría prestar una atención más rápida y eficaz a los ingresos que deban asistir.

A este esfuerzo continuado en la Atención Primaria, se debe añadir la insistencia en una adecuada y correcta información a la ciudadanía sobre la necesidad de utilizar los servicios de urgencias de una forma racional. El hecho de acudir a ellos ante situaciones que no revisten mayor trascendencia únicamente deriva en un colapso del sistema que perjudica a todos los pacientes, especialmente a aquellos cuyo estado reviste una mayor gravedad y están necesitados de una rápida respuesta. En este sentido, como ya hemos expuesto, se impone la necesidad de que por la Administración sanitaria y, especialmente, por los responsables de los servicios de urgencias, se lleve a cabo una auténtica actuación pedagógica respecto a la ciudadanía, máxime cuando la idea de proporcionar a los ciudadanos una adecuada y completa información, aprovechando las oportunidades que generan las nuevas tecnologías, aparece recogida dentro de las líneas prioritarias establecidas en el III Plan Andaluz de Salud, cuando se hace referencia a la necesidad de garantizar la participación de los ciudadanos en las políticas sanitarias (Punto VIII.6).

Otro aspecto que merece la pena resaltar es que no sólo son los ciudadanos quienes han presentado quejas acerca del estado en las urgencias, también los profesionales sanitarios han mostrado su disconformidad con lo que entienden como una sobrecarga excesiva de trabajo sobre el personal destinado a estas unidades, considerando que la existencia de una falta de adecuación entre el número de urgencias atendidas y el personal disponible redundan forzosamente en una clara merma no ya en la calidad del servicio prestado, sino en la propia garantía de la asistencia.

Un punto que merece especial consideración dentro del presente apartado es la intervención del personal facultativo residente o en formación –MIR– dentro de estos servicios. El Real Decreto 183/2008, de 8 de Febrero, por el que se determinan y clasifican las especialidades en Ciencias de la Salud y se desarrollan determinados aspectos del sistema de formación sanitaria espe-

cializada establece una responsabilidad progresiva del residente, lo que implica una asunción paulatina de la misma y un nivel decreciente de supervisión, a medida que se avanza en la formación; asimismo se insiste en que la supervisión de los residentes de primer año será de presencia física, con lo que los especialistas visarán por escrito las altas, bajas y demás documentos asistenciales. Ante dicha circunstancia, esta Defensoría ha tenido la ocasión de pronunciarse en varias quejas, determinando la necesidad de respetar el ámbito de actuación de los residentes de primer año y expresando la necesidad de que se verifique por parte de la Administración autonómica la aprobación del Estatuto del Residente andaluz, pendiente desde hace años.

A lo expuesto hay que añadir la existencia de sendas quejas de oficio abiertas por esta Institución ante noticias aparecidas en los medios de comunicación acerca de problemas o colapsos en los centros hospitalarios de nuestra Comunidad Autónoma, los cuales se reiteran con una especial frecuencia en época de vacaciones estivales o navideñas. Este tipo de situaciones ha dado lugar a que nos pronunciemos a favor de establecer una planificación anual de los centros en los que se prevea un adecuado mecanismo de sustituciones del personal en épocas de vacaciones o permisos, así como en la posibilidad de arbitrar mecanismos ágiles de refuerzo a los efectos de solventar con eficacia este tipo de situaciones.

En definitiva, el análisis del estado de las urgencias sanitarias y los complejos problemas que surgen alrededor de la misma, dentro del Sistema Sanitario Público de Andalucía, ha generado la necesidad de proceder a un estudio más detallado y minucioso por parte de esta Oficina acerca de su idiosincrasia, por lo cual se generará en su día la elaboración de un informe especial con el fin de poder establecer unas pautas de actuación, todo ello tras un completo análisis del estado de los servicios de urgencias y recursos existentes en Atención Primaria, Atención Especializada y Empresa Pública de Emergencias Sanitarias (061).

*(Más información en Sección Segunda, Capítulo IX)*

# [ La endometriosis: una enfermedad de mujeres ]

Hemos querido ofrecer una clara perspectiva de género en este problema sanitario que padecen miles de mujeres. Proponemos la creación de unidades especiales que aborden protocolos de respuesta específicos.

**L**a Institución del Defensor del Pueblo Andaluz ya hace algún tiempo que viene siendo vehículo para dar a conocer la problemática sanitaria que afecta a determinados colectivos de pacientes. Así en no pocas ocasiones se ha recurrido a nuestra Oficina para llamar la atención sobre patologías escasamente conocidas, en las que la respuesta asistencial se contempla insuficiente, obsoleta o descoordinada.

Muchas de las denominadas enfermedades raras han tenido presencia en la Institución que se ha convertido en altavoz de los padecimientos y demandas de investigación, dotaciones de recursos, y aplicación de tratamientos.

Si bien dichas enfermedades raras han sido objeto reciente de una Plan Integral por parte de la Administración Sanitaria, que al menos en el marco teórico canaliza las actuaciones, en los últimos tiempos se ha hecho notar la relevancia de otra patología que no incardinándose en aquéllas dado su índice de prevalencia (se habla de un 10% de la población femenina), tiene en común con las mismas la dificultad para el diagnóstico y la incógnita que representan los tratamientos actuales.

Estamos hablando de la Endometriosis, que se caracteriza por el crecimiento de tejido endometrial fuera del útero, el cual es susceptible de diseminarse por cualquier parte del cuerpo e incluso llegar a provocar la destrucción de órganos.

La endometriosis por tanto es una patología esencialmente femenina y esta característica se ha visto por algunos colectivos de afectadas, como la causa del relativo abandono y eventual desinterés en la búsqueda de soluciones efectivas para quienes la sufren. Dicha apatía vendría a traducirse en el campo de la investigación científica, la formación de los facultativos, ... y en definitiva la falta de toma de conciencia de la necesidad de plantearse fórmulas para llevar a cabo un diagnóstico precoz y una adecuada respuesta terapéutica para la enfermedad, a tiempo de evitar los graves daños que la misma puede ocasionar en el organismo de la mujer.

En este estado de situación, que sin duda es sustrato adecuado para el nacimiento de movimientos asociativos en el ámbito sanitario, se enmarca la actividad de la Federación Andaluza de Asociaciones de Endometriosis (FADAE) en la provincia de Cádiz y su compromiso para la difusión de esta enfermedad, en virtud



del cual nos ha hecho llegar algunos testimonios de índole ciertamente dramática.

Nos hablaron de pacientes que llevan muchos años con síntomas que los facultativos no han asociado a esta enfermedad, durísimos tratamientos hormonales con importantes efectos secundarios, sucesivas intervenciones quirúrgicas a veces innecesarias, y otras veces ineficaces para la desaparición de los síntomas, falta de información que se traduce en la búsqueda de la misma en la costosa medicina privada, migración a otros centros sanitarios para encontrar alternativas quirúrgicas más fiables e integrales,...

Aunque las formas de manifestación de la enfermedad oscilan desde niveles leves a otros severos y graves, realmente en estos últimos se produce una disminución notable de la calidad de vida de las enfermas que puede llegar a provocar una situación invalidante, no siempre comprendida en el entorno laboral, e incluso en el ámbito familiar y de pareja.

Las pacientes se enfrentan a un padecimiento con un indudable matiz de género al que se añaden otros aspectos de naturaleza socio-laboral, que dada la prevalencia de la enfermedad no pueden referirse poco frecuentes.

El propio servicio sanitario público nos ha aportado datos numéricos bastante significativos: una media anual de 1.500 mujeres hospitalizadas con diagnóstico de endometriosis, 600 intervenciones asociadas a esta enfermedad en el mismo período de tiempo entre histerectomías, escisiones de ovarios / trompas, o quistectomías laparoscópicas, sin contar intervenciones de otras localizaciones, o procedimientos de laparoscopia diagnóstica y mujeres en seguimiento ambulatorio.

La Asociación referida compareció ante esta Institución con una planteamiento muy concreto, solicitaba la creación de una unidad de endometriosis en Cádiz, quería un aumento de la in-

Hemos acogido como propio el trabajo de las asociaciones de afectadas. Sus experiencias, nuestros criterios y la colaboración del SAS parecen haber logrado un impulso en el sistema sanitario para luchar contra la endometriosis.

vestigación y fundamentalmente de la formación de los facultativos que trabajan tanto en el área de la atención primaria, para encauzar el diagnóstico, como en el de la asistencia especializada, para que pudieran asumir las operaciones quirúrgicas más complejas, evitando así la necesidad de las pacientes de trasladarse a otros centros hospitalarios, incluso fuera de nuestra Comunidad Autónoma.

Pedían por otra parte el establecimiento de criterios de prioridad en las listas de espera para la aplicación de técnicas de reproducción humana asistida, y aludían igualmente a cuestiones relacionadas con ayuda psico-social, unidades del dolor, o grupos de auto ayuda.

Cuando planteamos este posicionamiento al Servicio Andaluz de Salud este reconoció formalmente las limitaciones existentes para el abordaje precoz, integral y adecuado de esta enfermedad. Mencionaba en su informe que en muchos casos no se producen síntomas, y que la intensidad de estos últimos no se relaciona con la gravedad de la enfermedad, de forma que en muchas ocasiones el diagnóstico no se produce hasta que se lleva a cabo un estudio de esterilidad, y que el tratamiento quirúrgico que puede evitar que la enfermedad se reproduzca (la doble extirpación ovárica) es singularmente drástico y solamente se contempla de manera excepcional.

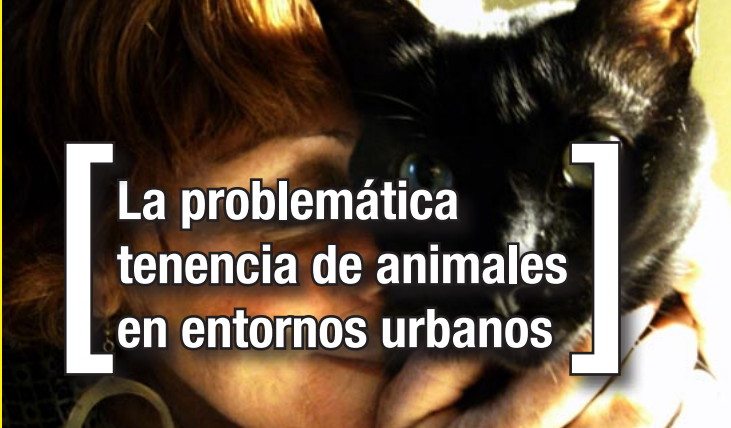
Tras el análisis de toda la información recabada sobre este tema y entendemos que sustentados por iniciativas que en este sentido se han venido desarrollando en el marco europeo, así como en los Parlamentos estatal y autonómico, tratamos de recabar de las Administración Sanitaria Andaluza las actuaciones que hemos considerado más apropiadas para conseguir la finalidad propuesta desde todos los órdenes, que no es otra que proporcionar la mejor atención sanitaria a las pacientes afectadas de endometriosis.

Las solicitudes efectuadas en este campo las incluimos en una resolución que remitimos a la Dirección General de Asistencia Sanitaria del SAS con Recomendaciones para la creación de unidades de endometriosis en el nivel hospitalario que se estimara oportuno, sin perjuicio del establecimiento de una unidad de referencia multidisciplinar para la casuística más grave y compleja; culminación de la Guía clínica sobre endometriosis y elaboración de un Proceso Asistencial Integrado sobre la enfermedad; incorporación de criterios de prioridad en la aplicación de los tratamientos de reproducción humana asistida, y desarrollo de actuaciones de formación continuada.

Al margen de la aceptación formal de nuestras Recomendaciones, en nuestro deseo de valorar la aplicación efectiva de las mismas, entendemos que el esfuerzo conjunto de esta Institución y la iniciativa de la asociación mencionada, junto al demostrado interés de la Administración Sanitaria en esta materia, ha traído consigo que en la actualidad de hecho venga funcionando una unidad de referencia para la enfermedad en el Hospital de Valme, y por otro lado se haya constituido, no sin muchas vicisitudes, un equipo multidisciplinar en el hospital Puerta del Mar, con una consulta específica de endometriosis dentro del servicio de Ginecología.

Somos conscientes sin embargo de que la problemática que hemos puesto de relieve aún no ha finalizado, por ello mantenemos un contacto permanente con el movimiento asociativo y una actitud de vigilancia constante en orden a supervisar el cumplimiento de las demás medidas propuestas, principalmente la culminación de la guía de práctica clínica y la elaboración del proceso asistencial integrado, así como del resto de actuaciones comprometidas y de cualesquiera nuevas incidencias que pudieran surgir.

(Más información en Sección Segunda, Capítulo IX)



## La problemática tenencia de animales en entornos urbanos

Se repiten las quejas por las molestias causadas por animales de compañía. En otros casos hablamos de instalaciones de estancia de animales que se vuelven incompatibles con el uso residencial.

**A**unque ahora vivimos en una sociedad eminentemente urbana no hace tanto tiempo que habitábamos en un entorno rural y agrario en el que el contacto diario con los animales era parte inseparable de la vida cotidiana, sin que su presencia fuese causa de molestia o conflicto entre los vecinos.

Sin embargo al situación ha cambiado rápidamente, nuestras ciudades han crecido y nuestros pueblos cada vez se apartan más de modelos de vida y desarrollo basados en la agricultura y la ganadería. Poco a poco los animales han ido quedando relegados a zonas alejadas de los cascos urbanos y la convivencia entre ciudadanos y animales en un mismo entorno ha quedado prácticamente reducida a los municipios más pequeños y ubicados en zonas de montaña.

Como consecuencia de ello, nuestro nivel de tolerancia hacia los animales han descendido drásticamente y olores o ruidos que antes no nos molestaban y formaban parte de nuestra vivencia cotidiana han pasado a convertirse en fuente de conflictos y causa de disputas entre vecinos, y, como no podía

Siguen existiendo auténticas granjas sin licencia ajenas a todo control. También aparecen industrias autorizadas que el desarrollo urbano incontrolado ha sifiado sin remedio entre viviendas construidas al margen del planeamiento. En uno y otro caso, el conflicto está servido.

tante número de quejas ante esta Institución.

Tal es el caso de las quejas que denuncian las molestias que se derivan para algunas personas de la tenencia por sus vecinos de mascotas –perros, gatos, loros, etc-, o el de aquellas quejas, procedentes de municipios rurales, que plantean el problema derivado de las explotaciones ganaderas que con el crecimiento urbanístico han quedado ubicadas dentro de zonas urbanas o a escasos metros de terrenos de uso residencial.

Por lo que se refiere al primero de los casos, suele ser un vecino próximo al lugar en el que se encuentre la mascota causante de las molestias quien acude a nosotros solicitando nuestra intervención, desesperado ante la pasividad del Ayuntamiento al que inicialmente ha dirigido sus quejas.

En tales supuestos, nuestra intervención se orienta a requerir de la Autoridad municipal que nos informe sobre las actuaciones llevadas a cabo a raíz de las reclamaciones y denuncias presentadas, encontrándonos en muchos casos con un desconocimiento generalizado por parte de dichas autoridades sobre el régimen jurídico de aplicación a estos casos y sobre el procedimiento a seguir, incluso en municipios en los que existe aprobada una ordenanza municipal reguladora de la tenencia de animales, como ocurrió en una queja afectante al Ayuntamiento de Sevilla.

Quizá ese desconocimiento de la normativa de aplicación o la falta de costumbre en la tramitación de procedimientos de este tipo es lo que lleva a veces a generar una situación de indefensión y desamparo a los ciudadanos que padecen las molestias generadas por un animal de compañía.

A este respecto, en muchos casos nos hemos visto obligados a recordar a Ayuntamientos la necesidad de tener presente en sus actuaciones la Ley 11/2003, de 24 de Noviembre, de Protección de los Animales, especialmente porque la misma tipifica como infracción leve “*La perturbación por parte de los animales de la tranquilidad y el descanso de los vecinos*”.

En todo caso, y con independencia de la mayor o menor diligencia municipal en la intervención, estamos convencidos de que la solución a estos problemas pasa inexorablemente por incrementar la educación cívica y fomentar el civismo entre la ciudadanía.

Por lo que hace a las industrias ganaderas que han sido incorporadas a la trama urbana de la ciudad, nos encontramos a veces con problemas cuyo análisis y resolución puede tener diversos enfoques.

Así, en ocasiones dichas industrias carecen de las preceptivas licencias municipales y no han sido sometidas a los procesos de prevención ambiental requeridos por el ordenamiento jurídico.

En tales casos, no procede sino la clausura inmediata del establecimiento en cuestión, adoptando medidas dirigidas a evitar la lesión o el menoscabo de los animales. En otros supuestos, la situación generada puede traer como causa un irresponsable ejercicio de la potestad de planeamiento por parte del Ayuntamiento, al considerar este tipo de uso industrial compatible con el uso residencial, sin haber previsto las evidentes molestias que se podrían generar para unos y para otros.

Así, lo que estimamos conveniente para este tipo de supuestos es que por parte de los municipios se prevea, con la debida antelación, la posible generación de estas molestias, de forma que se arbitren soluciones ajustadas a Derecho.

*(Más información en Sección Segunda, CapítuloV)*



# [Aquí no]

El problema de la instalación de tanatorios y crematorios en zonas residenciales.

A pocos extraña que la instalación de tanatorios y crematorios en lugares próximos a zonas de uso residencial se haya convertido en causa y motivo de un considerable número de quejas presentadas ante esta Institución. Es evidente que a pocos agrada la cercanía de la muerte y menos aún cuando la proximidad se convierte en cotidianeidad y los ritos fúnebres y la contemplación del dolor ajeno llegan a ser parte del paisaje que nos rodea en nuestra vida diaria.

Para una mayoría de ciudadanos repele a su sentido de la lógica que instalaciones de este tipo puedan estar situadas en el interior de una zona residencial, compartiendo espacios con viviendas, colegios, mercados, parques o zonas de juego infantil. Es por ello, que en muchas de las quejas recibidas los ciudadanos y ciudadanas afectados argüían que el emplazamiento de estas instalaciones a menos de 2.000 metros de los núcleos urbanos suponía una infracción del Decreto 2414/1961, de 30 de Noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.

Sin embargo, tras analizar esta Institución la normativa de referencia pudimos comprobar que el citado Decreto se encuentra en la actualidad derogado en base a lo dispuesto en la disposición derogatoria única de la Ley 34/2007, de 15 de Noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, habiendo sido previamente desplazado en nuestra Comunidad a raíz de la entrada en vigor de la Ley 7/1994, de 18 de Mayo, de Protección Ambiental de Andalucía.

Tampoco el Decreto 95/2001, de 3 de Abril, por el que se aprueba el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria de Andalucía fija una distancia mínima a la que deban situarse este tipo de instalaciones, en relación con las zonas residenciales. Así, el artículo 33 del citado Decreto únicamente dispone que los tanatorios y crematorios deben situarse en edificios aislados, de uso exclusivo.

Es decir, con arreglo a la normativa específica que regula actualmente este tipo de actividades, para el desarrollo de las mismas





Quizás nos encontremos ante la necesidad de cambiar la vigente normativa de estas instalaciones para especificar unas distancias mínimas respecto de los núcleos urbanos o zonas residenciales.

mente en los municipios de donde proceden las quejas recibidas no previeron la posibilidad de que surgiese este conflicto por lo que su normativa urbanística no suele recoger nada al respecto.

En la mayoría de casos cuando el conflicto surge las licencias de obras están ya concedidas o al menos solicitado su otorgamiento, encontrándose el Ayuntamiento imposibilitado de oponerse a las mismas al ser actos reglados y no disponer de base jurídica para denegarlas.

En consecuencia, nuestra intervención ha venido dirigida a formular Sugerencias a los municipios afectados por controversias de este tipo para que adapten su planeamiento urbanístico a este tipo de circunstancias y a explicar a las autoridades municipales y a los ciudadanos afectados que la única solución viable al problema pasa por una negociación con la empresa promotora de la instalación para que la misma acepte cambiar su ubicación a cambio de las oportunas compensaciones.

Ello, sin menoscabo de la necesidad de extremar la vigilancia en relación con la generación de humos y olores desde hornos crematorios, en aras de evitar la producción de molestias a la población.

Quizás habría que plantearse seriamente la necesidad de cambiar la vigente normativa reguladora de este tipo de instalaciones para especificar en la misma la obligatoriedad de respetar unas distancias mínimas respecto de los núcleos urbanos o zonas residenciales.

*(Más información en Sección Segunda, Capítulo V)*

sólo se exige que estén ubicadas en edificios destinados exclusivamente a este fin y que no estén en contacto directo con otros inmuebles. En ningún caso establece dicha normativa que estos edificios deban estar situados a una determinada distancia de otras edificaciones o instalaciones.

Así las cosas, únicamente la normativa urbanística vigente en el municipio podría fijar distancias mínimas para la ubicación de tanatorios y crematorios o, al menos, determinar espacios concretos en los que situarlos. El problema es que habitual-

# 6



mejorar las  
normas



# “mejorar las normas para enriquecer nuestros derechos”

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

## [ El control del uso de las nuevas tecnologías en las ciber salas ]

**Ya** nadie duda que las tecnologías de la Información y del conocimiento (TIC) constituyen un instrumento de suma trascendencia para la formación y el desarrollo de las personas, especialmente las menores de edad, del mismo modo que resulta indiscutible su virtualidad como elemento para conseguir una mayor democratización en el acceso al mundo del conocimiento y la información. Igualmente, existe un reconocimiento unánime sobre las múltiples ventajas que el acceso a esta realidad reporta a niños, niñas y jóvenes en sus procesos educativos y de formación.

Ahora bien, estas potencialidades también van acompañadas de importantes riesgos para cuya superación, tanto a nivel preventivo como de erradicación, la sociedad viene demandando una respuesta adecuada de los poderes públicos.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía contamos con una norma, pionera en su momento, el Decreto 25/2007, de 6 de Febre-

ro, donde se contienen una serie de medidas para el fomento, la prevención de riesgos y la seguridad en el uso de internet y las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) por parte de las personas menores de edad.

Sin embargo, esta iniciativa legislativa ha comenzado a vislumbrar, según hemos tenido ocasión de comprobar con la tramitación de los expedientes de quejas, importantes lagunas. En concreto, nos estamos refiriendo al régimen sancionador establecido ante incumplimientos de sus normas y preceptos.

En la actualidad, asistimos a un significativo incremento del número de niños, niñas y jóvenes que suelen acudir libremente a las ciber salas, donde tienen acceso al uso de ordenadores para practicar juegos mediante soporte informático o bien para acceder a internet. Ocurre que algunos de estos lugares no disponen de sistemas de seguridad y de filtrado. Es más, en ocasiones, la persona encargada del establecimiento ni siquiera tiene conocimiento de la lengua castellana –sobre todo en lugares de costa- por lo que difícilmente puede orientar a las personas usuarias menores acerca de un uso adecuado de internet o de las TIC.

Parece correcto regular para la juventud el acceso a determinados tipos de negocios o locales. Pero mientras, las cibersalas facilitan a cualquiera toda clase de usos de tecnologías y descargas de contenidos sin ningún control.

Estas prácticas contravienen los preceptos del mencionado Decreto y en el supuesto de no cumplir con estos mandatos, la norma dispone expresamente que se aplicará el régimen sancionador. Así las cosas, el problema que hemos tenido ocasión de comprobar al hilo de la tramitación de los expedientes de quejas es que entre la propia Administración andaluza no existe un criterio unánime y pacífico sobre el organismo competente para la tramitación de los expedientes sancionadores.

En concreto, la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa entiende que le incumbe la tarea de difundir y facilitar el uso seguro de las TIC por parte de las personas menores de edad. También este Centro directivo considera que correspondería a las Corporaciones Locales ejecutar las actuaciones sancionadoras ya que la Ley de los Derechos y Atención al Menor en Andalucía les encomienda el desarrollo de actuaciones de prevención, información y reinserción social en materia de menores, así como para la detección de menores en situación de desprotección y la intervención en los casos que requieran actuaciones en el propio medio al igual que los son competentes para apreciar, intervenir y aplicar las medidas oportunas en las situaciones de riesgo.

Pues bien, nuestra Institución alberga serias dudas sobre la capacidad real de las Corporaciones Locales para hacer cumplir las disposiciones del Decreto. En el mismo sentido, apreciamos cierta debilidad sobre la incumbencia de las Corporaciones Locales en las tareas de control citadas.

Nuestra visión del asunto es proclive a que las Corporaciones Locales se comprometan en la exigencia de requisitos al momento de otorgar la licencia de apertura de la cibersala pero no creemos que su actuación pudiera ir más allá, y exigir a dicha Administración también la comprobación efectiva de la instalación del software en los ordenadores y su correcto funcionamiento.

Parece más coherente, a nuestro juicio, que se exigiese a la persona o entidad responsable del local la aportación de un informe de adecuación a la normativa emitido por una empresa o entidad previamente habilitada para ello, informe que habría de ser actualizado con una cadencia definida que permitiera tener ciertas garantías de la aplicación de la normativa, ello sin perjuicio de que se pudiera intervenir a resultas de denuncias de particulares.



En todo caso, y respecto al régimen sancionador establecido en el Decreto 25/2007, lo cierto es que se establece un cuadro de infracciones muy genérico, catalogando en leves, graves o muy graves, y se remite en cuanto a sanciones y procedimiento a la Ley de los Derechos y Atención al Menor en Andalucía.

Aun admitiendo con muchas reservas esta remisión en bloque de una norma a otra, lo que no parece muy acertada, con independencia de las posibilidades reales de ejercitarlas por algunos Ayuntamientos, es la interpretación de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa sobre que las Corporaciones Locales deban ser las autoridades competentes para instruir y resolver los expedientes sancionadores a los titulares de las cibersalas ante incumplimientos de las normas, ya que esta afirmación no es posible deducirla del contenido de ninguna de las dos normas a las que nos referimos.

Teniendo en cuenta estos planteamientos, es evidente que parece inaplazable una modificación de la normativa sobre prevención y seguridad en el uso de internet y las TIC, de forma tal que queden perfectamente clarificadas las competencias de las respectivas Administraciones en lo relativo a tareas de inspección y control, así como en lo referente al ejercicio de la potestad sancionadora, si no queremos que las bondades del Decreto 25/2007, para la prevención de los riesgos y seguridad de las TIC por niños, niñas y jóvenes se quede en una mera declaración de intenciones.

*(Más información en Sección Tercera, Capítulo 11)*



# Propuestas sobre un Sistema de Mediación Familiar

Un nuevo modelo de familia también acarrea nuevas formas de relación y de posibles conflictos. Disponer de medidas de diálogo o de mediación es una propuesta inteligente que debemos poner en marcha.

Nuestra sociedad se ha visto sometida en los últimos años a un significativo proceso de transformación que incide en las distintas facetas de las personas, entre las que se incluye el ámbito familiar. No cabe duda que estas nuevas formas de vida y de relación en las familias van generando también situaciones y conflictos diferentes, de forma especial en la pareja, o entre la pareja y los hijos e hijas.

A diario comprobamos como estas situaciones son fuente de importantes y numerosos conflictos familiares, que en ocasiones requieren inexcusablemente de ayuda externa para dar salida a aquellos puntos en que la relación se encuentra más enquistada.

Entre las alternativas para la resolución de los conflictos familiares, la Mediación resulta, a nuestro juicio, el cauce más idóneo de gestión de las controversias. En nuestra calidad de garantes de derechos, nuestra Institución debe proponer siempre el diálogo entre las personas, y en especial entre las familias, como vía de solución de los conflictos, sobre todo y ante todo, por el interés superior de las personas menores implicadas.

Todas estas razones nos llevaron en su momento a demandar la implantación en Andalucía de un Sistema de solución consensuada de las controversias familiares, con el correspondiente respaldo normativo, dotando al Sistema de los recursos materiales y personales necesarios, acorde con lo establecido por otras Comunidades Autónomas.

Siguiendo estas indicaciones, se ha presentado ante el Parlamento el proyecto sobre la Mediación familiar en Andalucía donde se define la mediación, quién puede solicitarla, los conflictos que pueden ser objeto de dicha me-

diación, el procedimiento y contraprestación de esta figura y, finalmente, encontramos un capítulo dedicado al régimen sancionador.

En la tramitación parlamentaria del señalado proyecto, la Comisión de Igualdad y Bienestar Social solicitó la presencia de la Institución a fin de que aportáramos al texto las observaciones que estimáramos por conveniente.

En este contexto, hemos trasladado a la señalada Comisión el criterio de nuestra Defensoría proclive a que la norma que regule el instituto de la mediación familiar determine si nos encontramos ante un servicio de carácter público o privado. También consideramos de interés que este servicio sea catalogado como de contenido social y en el que, además, se clarifique la situación respecto de los Puntos de Encuentro Familiar.

Ciertamente, el proyecto que hemos tenido ocasión de analizar contempla el Sistema de Mediación familiar como un servicio público al que las personas pueden acudir en ejercicio de un legítimo derecho. Del mismo modo señala su gratuidad, es decir, que sus costes son sufragados, al menos en parte, por la Administración. Ahora bien, no quedan delimitadas con contornos nítidos las características inherentes a todo servicio público, en especial la titularidad pública y la vocación de regularidad y continuidad en la prestación.

Hasta ahora tanto los Servicios de Mediación familiar como los Puntos de Encuentro Familiar han sido considerados actividades privadas, subvencionadas por la Administración mediante la correspondiente convocatoria pública de ayudas, las cuales implicaban a su vez para las entidades subvencionadas ciertos compromisos en cuanto a los potenciales usuarios y las condiciones de prestación del servicio.

**El Defensor ofreció al Parlamento sus criterios y experiencias para las discusiones de la futura ley de mediación familiar**

Tenemos el convencimiento de que el compromiso de la Comunidad Autónoma en lograr el bienestar social debe acentuar el nivel de garantía en la satisfacción de tales prestaciones, asumiendo las mismas como servicio público, universal, y como no puede ser de otro modo, con las limitaciones que la propia Ley venga a establecer en cuanto a legitimación personal y asuntos objeto de mediación.

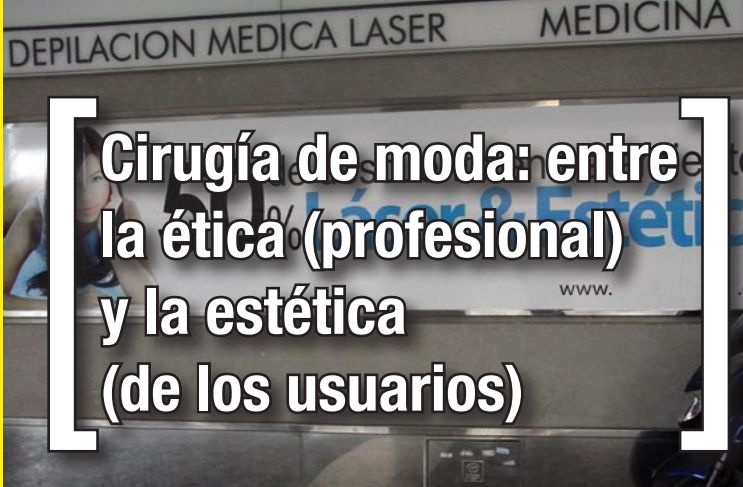
Ahora bien, el carácter de servicio público no implica necesariamente que deba ser gestionado directamente con recursos propios porque nada impide la gestión indirecta, mediante contrato, convenio o concierto. Es más, incluso la titularidad pública de un Servicio de Mediación familiar sería perfectamente compatible con la coexistencia de particulares, individuos u otras entidades sociales, que pudieran ejercer tales actividades en régimen estrictamente privado, percibiendo por ello la contraprestación económica correspondiente.

Por otro lado, la propia esencia de los Servicios de Mediación familiar demanda su inclusión en el ámbito de los servicios con contenido social y, como consecuencia de ello, su sometimiento al régimen de autorizaciones administrativas y demás controles públicos previstos para el sistema de servicios sociales (idoneidad del personal, de las instalaciones, y calidad y contenido de la prestación a desempeñar).

Y es que, aunque la labor de mediación la pueda desempeñar cualquier persona de buena fe, el servicio de mediación familiar especializado que demandamos ha de suponer un plus en cuanto a sus potencialidades, debiendo quedar garantizado de antemano que quien se dedique a ello cuente con la especialización y medios técnicos imprescindibles para su labor.

En cualquier caso, el Sistema de Mediación Familiar quedará incompleto si no contempla en su regulación recursos sociales íntimamente conectados con la mediación familiar, como son los Puntos de Encuentro Familiar, que en algunos casos servirían como instrumentos para facilitar la mediación familiar, y en otros casos, cuando ésta ya fuese inviable, como única vía para facilitar determinados contactos familiares eludiendo la confrontación.

Esperemos que el proyecto de regulación del instituto de la Mediación Familiar en Andalucía vea pronto la luz ya que estamos plenamente convencidos de que contribuirá en gran medida a mejorar el bienestar de muchas familias y de muchos niños y niñas.



## Cirugía de moda: entre la ética (profesional) y la estética (de los usuarios)

La constante e intensa presencia de mensajes publicitarios que relacionan el aspecto físico o imagen corporal con la autoestima y el éxito social, parecen ser los motivos que inducen a una significativa parte de la ciudadanía andaluza a someterse a una operación de cirugía estética: En no pocos casos se realizan sin las debidas garantías ante las insuficiencias del marco normativo y de las actuaciones administrativas de control sobre los centros que se dedican casi exclusivamente a esta actividad.

Los datos que desde la propia Administración y del sector profesional y empresarial se señalan, dan una idea de la significación de este tipo de intervenciones: se habla de un gasto superior a los 1.400 millones de euros y de casi 400.000 actuaciones médicas en toda España. Y la razón no es otra que la demanda social es inherente a la mejora del nivel de bienestar social y a los mensajes a que hacemos referencia. En suma, las mejoras de las técnicas quirúrgicas y nivel económico, en un contexto de estereotipos o cánones estéticos y los valores dominantes, han provocado un paralelo incremento de la oferta y demanda de la cirugía estética.

Estas circunstancias motivaron una actuación de oficio por parte de la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz en el seno de la cual se requirió a las Delegaciones Provinciales de Salud determinados extremos sobre los centros privados dedicados a la medicina y cirugía estética (número de centros inscritos, actuaciones inspectoras, etc.) referente al trienio 2005-2007, pues aunque la cartera de Servicios del SAS, excluye las intervenciones de cirugía estética que no guarden relación con accidente, enfermedad o malformación congénita, tal y como especifica la norma respecto a las prótesis mamarias y la cirugía craneofacial, incluye alguna de las intervenciones (rinoplastia y mamoplastia de reducción, entre otras).

En nuestra Comunidad Autónoma contrasta el número de centros sanitarios dedicados a esta especialidad (147 de Medicina Estética y otros 254 que cuentan con Unidades de Cirugía estética o de Cirugía Plástica y Reparadora) frente a la escasez de actuaciones inspectoras (53 expedientes durante todo el período, sin perjuicio de que en algunas provincias no se ha realizado ninguna).

Ello evidencia una escasa acción administrativa de control.

Las infracciones administrativas detectadas son muy diversas, destacando la falta de adecuación de la actividad a la autorización concedida, la carencia de autorización de funcionamiento, la publicidad ilícita, etc.

Esta circunstancia, unida a la ausencia de una normativa específica que garantice la legalidad de estos centros, especialmente en lo relativo a los requisitos y garantías que deben cumplir los establecimientos, servicios y profesionales que realizan este tipo de intervenciones, nos llevó a interesar que la Administración Sanitaria lleve a cabo, en el seno del Plan anual de inspección, un programa específico para este tipo de centros, a la vez que instamos a la Consejería de Salud para que abordara una regulación específica de los mismos.

Reseñar además que por parte de la Consejería de Salud se estaba elaborando un proyecto normativo tendente a mejorar la información y la seguridad de los adolescentes y jóvenes que quieran someterse a operaciones estéticas. Estas intervenciones deben estar plenamente justificadas y documentadas, facilitando una valoración razonable de sus riesgos y beneficios. Por otra parte, a los centros les sería exigible que faciliten a sus clientes, antes de cada intervención, los datos de

**La aparición exponencial de clínicas de estética y su previsible desarrollo no han venido acompañados de todo el control sanitario necesario**

tasas de éxito y efectos secundarios, requiriéndose en caso de menores un examen psicológico, a cargo de profesional ajeno al centro o servicio sanitario, sobre su grado de madurez, informe que será tenido en cuenta por el cirujano a la hora de tomar una decisión.

En lo que respecta a los profesionales sanitarios y la especialidad, el Defensor del Pueblo estatal ya requirió al Ministerio de Sanidad para que se llevara a cabo la regulación del marco legal de la cirugía estética, máxime ante la proliferación de centros y servicios y los interrogantes que plantean dichas intervenciones respecto a las prácticas clínicas utilizadas y el respeto debido a los derechos de los pacientes o usuarios.

Finalmente, y en relación a los profesionales que están habilitados legalmente para llevar a cabo estas técnicas clínicas debe tenerse en cuenta que la actual especialidad médica reconocida por el vigente sistema de formación es la de "Cirugía Plástica, Estética y Reparadora", declarándose equivalentes las especialidades correspondientes a "Cirugía Plástica y Reparadora" y "Cirugía Reparadora". (Real Decreto 183/2008, de 8 de Febrero, sobre especialidades de Ciencias de la Salud).

Es necesario, pues, que no sólo la Administración Sanitaria se implique a través de la regulación y mayor control de estos centros, sino también que desde los propios Colegios Oficiales Médicos y las sociedades médicas relacionadas con esta especialidad se establezcan códigos éticos que favorezcan la buena práctica y mayor transparencia en su actuación, con una más completa y amplia información a sus usuarios. Nos jugamos mucho en ello.

*(Más información en Sección Segunda, Capítulo IX)*

hasta **50%** de descuento en tratamientos **Láser & Estética**



## A vueltas con la dependencia: la retroactividad de los derechos

**La compleja gestión de las ayudas y el tiempo empleado empiezan a generar dudas ante el fallecimiento sobrevenido de sus beneficiarios. Estos casos se merecen la retroactividad más benigna**

**En** Enero de 2007 arrancaba la andadura de la denominada Ley de la Dependencia, que tantas expectativas generó tras su entrada en vigor. Al 31 de diciembre de 2008 superaba las 725.000 solicitudes en toda España, correspondiendo un tercio a Andalucía). Durante el ejercicio 2008 y 2009 se han venido culminando buena parte de los procedimientos correspondientes al reconocimiento de las situaciones de dependencia y posteriormente la elaboración de los correlativos Programas Individuales de Atención (PIA) en los que se concretan los derechos a las prestaciones económicas y servicios que exigen la asistencia de cada persona declarada en esta situación que en la medida que no han satisfecho las pretensiones de estas han dado lugar a la presentación de quejas ante la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz.

Así, a través de los diversos planteamientos que la ciudadanía afectada nos trasladaba, ésta nos mostraba su sorpresa al comprobar como los “beneficios” de la ley no eran tales, toda vez que los servicios que se les reconoce al amparo de la referida ley coinciden con los que venían disfrutando con anterioridad a la misma (ayuda a domicilio, centro de día, etc.), interpretando que la norma en absoluto les suponía un avance, cuando no una decepción.

Como quiera que durante este periodo los procedimientos continuaban siendo objeto de demoras más allá de los plazos reglamentariamente establecidos, en no pocas ocasiones el fallecimiento de la persona dependiente se producía con anterioridad al disfrute de los derechos que se le proponían simultáneamente al reconocimiento de su situación de dependencia, pues no podemos olvidar que en la mayor parte de las ocasiones estamos ante ciudadanos declarados grandes dependientes como consecuencia de graves padecimientos que motivan su discapacidad y dependencia.

En determinados casos, incluso, la circunstancia de que el fallecimiento de la persona dependiente se produjera en fechas cercanas y posterior al pago de las prestaciones económicas motivaba automáticamente la

revocación del reconocimiento de las mismas con requerimiento administrativo a sus familiares de las cantidades abonadas con efecto retroactivo, sin deparar que, en todo caso, tan sólo pueden ser objeto de reintegro los pagos posteriores a la fecha de fallecimiento.

Pero sin duda el motivo más reiterado en las quejas ha sido el relativo a la retroactividad de los derechos reconocidos por la ley, cuestión pacífica respecto a las prestaciones económicas que se vienen reconociendo administrativamente de plano con efectos retroactivos a la fecha de la solicitud de la dependencia, mas no así respecto a los servicios, que en ningún caso ha venido siendo objeto de retroactividad, aún en el supuesto de que el beneficiario se hubiera proveído con anterioridad de ello y a su propio cargo, y ello a pesar de que la ley establece el principio de retroactividad sin distinción respecto al contenido del derecho reconocido, ya se trate de prestación económica o de un servicio.

Este cúmulo de protestas motivó que el Defensor del Pueblo Andaluz dictara, en el seno de dichas quejas, diversas Recomendaciones y Sugerencias a favor de los derechos de los afectados en base a estas argumentaciones, instando a la Administración a que se resolvieran en un plazo razonable y se revisaran estos expedientes con el efecto retroactivo que les correspondiera, así como en el caso de reintegro de prestaciones indebidas, que estos lo fueran por el periodo exigible.

Un supuesto ciertamente particular, pero no excepcional, era el referido a aquellos casos de fallecimiento de personas ya declaradas en situación de dependencia que fallecían con anterioridad al reconocimiento del derecho, sin que el PIA en curso fuera objeto de aprobación por dicho motivo y ello a pesar de haberse demorado su tramitación por causa imputable exclusivamente a la Administración. Respecto de estos, compartiendo con sus familiares que de haberse agilizado el expediente el derecho del dependiente se hubiera reconocido en vida, con el efecto retroactivo implícito a éste, nos postulábamos a favor de que por la Administración se prosiguiera el expediente, si en tal sentido se instaba por los herederos, para que finalmente dictara la resolución correspon-

diente, si bien refiriendo el efecto retroactivo al periodo comprendido entre la fecha de la solicitud y la fecha de fallecimiento.

Dejando a un lado la casuística que las quejas nos plantean, los datos cuantitativos sobre los derechos reconocidos al amparo de la ley de la dependencia evidencian que si bien la ley da carácter prioritario a los servicios que demanda cada dependiente en particular (ayuda a domicilio, plaza en centro de día o residencial, etc.), sobre las asignaciones económicas (prestaciones económicas vinculadas al servicio, para el cuidado familiar o asistencia personal), lo cierto es que ante la escasez de los primeros la realidad va invirtiendo este objetivo de tal manera que el número de servicios y prestaciones económicas al final de 2008 resultan equiparables: un total de 49.000 servicios frente a 47.000 prestaciones económicas en Andalucía, destacando en los primeros la baja-media intensidad del servicio de ayuda a domicilio (escaso número de horas), que representa la mitad de los servicios reconocidos (25.000), como también el bajo ratio de plazas en centros de día y residenciales (16.000), teniendo en cuenta el elevado número de “grandes dependientes” declarados durante este periodo un total de 100.000 andaluces se encuentran valorados con este grado de dependencia, casi dos veces y más del doble de las previsiones del Libro Blanco de la Dependencia que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social utilizó como antecedente de la posterior ley de la dependencia, el cual sirvió de base para el reparto de los fondos estatales.

Por último, tras dos años de recorrido de la citada ley estatal y de la previsión de creación de una Agencia Andaluza de la Dependencia en la Ley 9/2007, de Administración de la Junta de Andalucía, la articulación y puesta en funcionamiento de la misma queda aún pendiente, habiéndose creado, mientras tanto y como estructura intermedia, la Secretaría General para la Atención a la Dependencia en el seno de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social.

Todo este intenso acontecer alrededor de la dependencia nos mueve a hacer una reflexión final sobre la ley de cobertura que no es otra que reconocer el inmenso avance que la misma supone a la hora de configurar un sistema, el de la Dependencia que, a pesar de su difícil e insatisfactorio arranque, toda la sociedad ha de apoyar para que, en un futuro, se consolide y sitúe en el mismo plano de igualdad que los otros sistemas que conforman los pilares del Estado de bienestar: educación, salud y sistema de pensiones. Todo un reto pendiente.

*(Más información en Sección Segunda, Capítulo X)*

## El autobús con un carrito un viaje que nos lleva ha

Las Instituciones Europeas estudian nuestra propuesta que se pueda acceder a los transportes públicos co

En esta Institución se venían recibiendo quejas en las que personas usuarias de los servicios de transportes urbanos colectivos expresan el problema que les ocasiona la prohibición de acceder y viajar en los autobuses llevando carritos de bebé abiertos, al exigírseles por las personas que conducen el vehículo su cierre y llevar a los niños o niñas en brazos, con la consiguiente incomodidad e inseguridad que ello les genera. Esta situación había dado lugar, en ocasiones, a discusiones entre las personas usuarias de los transportes y las que conducen los vehículos.

Con ocasión de la tramitación de estos expedientes de queja, el personal responsable de las empresas de transportes a las que nos dirigimos afirmaba que esta prohibición venía fundamentada en el hecho de que se carece de una normativa que regule la homologación de los carritos de bebé, así como de un sistema de anclaje al autobús que resulte seguro y eficaz.

Por parte de esta Institución se realizaron diversas gestiones ante la Secretaría General de Transportes del Ministerio de Fomento y la Asociación de Empresas Gestoras de los Transportes Urbanos Colectivos (ATUC). De la respuestas obtenidas se concluyó que el acceso de los carritos bebé desplegados carece de una normativa común en la Unión Europea.

De acuerdo con lo expuesto, esta Institución estimó que, a tenor de las quejas recibidas, que nos encontrábamos ante un problema real, que generaba situaciones conflictivas y de inseguridad afectantes a personas menores de edad y adultas.

Debido a ello, nos dirigimos al Defensor del Pueblo Europeo, Sr. Niki-foros Diamandouros, para que nos informara sobre la conveniencia de modificar la Directiva Europea 2001/85/CE, o proponer la aprobación de una Directiva para regular esta cuestión. El Defensor del Pueblo Europeo nos envió un extenso dossier en el que se incluía una detallada respuesta de la Comisión Europea al Defensor del Pueblo Andaluz de la que, en definitiva se desprendía que:

# dentro: esta Bruselas

esta para modificar la Directiva 2001/85/EC, para  
on carritos-bebé desplegados.

*“(…) la Comisión no se opone, por principio, a una modificación de la Directiva 2001/825/CE que introduzca prescripciones técnicas obligatorias relativas a los dispositivos técnicos para cochecitos de bebé. No obstante, tal enmienda debería evaluarse en relación con los objetivos comunitarios de establecer normas armonizadas con objeto de garantizar el funcionamiento del mercado interior estableciendo al mismo tiempo un alto nivel de seguridad. En especial, sería preciso evaluar hasta qué punto la introducción de prescripciones técnicas obligatorias en este ámbito constituiría una medida necesaria y proporcionada para lograr tal objetivo. (...)”*

El Defensor del Pueblo Europeo dio traslado del anterior pronunciamiento a nuestra Institución para que, si lo deseáramos, realizáramos las observaciones pertinentes. En respuesta, esta Institución hizo llegar al Sr. Nikiforos Diamandouros las siguientes consideraciones:

- 1 De las conclusiones de la Comisión Europea se deriva, a nuestro juicio, que ni están recogidas prescripciones técnicas para el anclaje de carritos de bebé en la Directiva comunitaria, ni pueden imponerse, aunque sí recomendarlas los Estados miembros.
- 2 Una modificación de la Directiva 2001/85/CE, destinada a establecer, preceptivamente para los vehículos autobuses o autocares nuevos de la Clase I, y voluntariamente para los existentes, unas prescripciones técnicas para el anclaje o estabilización de los carritos de bebé facilitaría su desplazamiento en mejores condiciones de seguridad, tanto de los bebés como de sus acompañantes.
- 3 Debe tenerse en cuenta que el problema que originó la tramitación de este expediente derivaba de la negativa de los conductores de autobuses y autocares a permitir el acceso a dichos vehículos de carritos de bebé desplegados, por lo que una regulación comunitaria de esta cuestión, podría evitar controversias por tal motivo entre conductores y usuarios y vendría a fomentar y potenciar el uso del transporte colectivo por parte del sector de la población que debe usar dichos carritos.

- 4 En el caso de que los Estados miembros introdujeran prescripciones técnicas propias, que en ningún caso podrían tener el carácter de obligatorias, para el anclaje o la estabilización de los carritos de bebé, nos encontraríamos con una gran diversidad de prescripciones para la regulación de dichos dispositivos de anclaje, lo que dificultaría, a la larga, su deseable homogeneización, así como la competitividad entre fabricantes de estos vehículos, dando lugar posiblemente a situaciones de inseguridad jurídica.
- 5 Por otro lado, consideramos que no tiene sentido que después de incluir dentro de la definición de «viajeros con movilidad reducida» a los viajeros portadores de carritos de bebé, se pase a regular las condiciones en las que pueden viajar las personas discapacitadas usuarias de silla de ruedas pero, por el contrario, no se prevean tales prescripciones para los carritos de bebé. Consideramos, con todo respeto, que una solución técnica, segura, homologable y proporcionada debería adoptarse por la Comisión, aprobando una modificación de la Directiva 2001/85/CE. Dejar que cada uno de los Estados miembros aborde respuestas individuales del problema, impediría alcanzar una solución razonable y válida para todos y conlleva los inconvenientes ya mencionados.

El Defensor del Pueblo Europeo, finalmente, nos comunicó que:

*“A la vista de la información disponible, el Defensor del Pueblo Europeo considera que la Comisión ha ofrecido una extensa explicación sobre la interpretación de la Directiva, en particular en relación a si se permite o no a los usuarios del transporte urbano acceder a los autobuses públicos con sus bebés en los cochecitos. El Defensor del Pueblo Europeo entiende que la Comisión parece dispuesta a estudiar su sugerencia y considerar la introducción de una reforma a la Directiva, a fin de establecer un sistema obligatorio de anclaje de los cochecitos durante el trayecto. El Defensor del Pueblo Europeo invita a la Comisión a explicar su posición final, una vez que concluya su análisis de este asunto. A la luz de lo anterior, el Defensor del Pueblo Europeo ha decidido concluir la presente consulta. El Presidente de la Comisión será informado asimismo sobre esta decisión. Dado que el objeto de su consulta implica una potencial enmienda de la normativa comunitaria, he enviado copia de mi decisión al Presidente del Parlamento Europeo, sometiendo a su consideración si el asunto en cuestión debe ser tramitado como una petición al Parlamento Europeo”.*

(Más información en Sección Segunda, Capítulo II)



# En la encrucijada: escasez de médicos especialistas

Primero se negó el problema; luego se despreció. Entre los intereses corporativos de unos y la incapacidad de coordinar medidas de otros, hoy nos encontramos ante un problema de muy difícil solución

Uno de los aspectos de la actualidad sanitaria que genera una mayor preocupación es la actual escasez de médicos especialistas en nuestro país, lo cual influye de una manera decisiva en el mandato constitucional y estatutario de proteger el derecho a la salud. Todo ello en el bien entendido de que esta cuestión también afecta a otros profesionales sanitarios, como es el caso del personal de enfermería.

Como todos los problemas de verdadero calado, la falta de médicos especialistas se muestra como una realidad compleja y polifacética que no admite recetas milagrosas y debe ser abordado con medidas a medio y largo plazo. Debemos asumir el extenso período de formación que se requiere para lograr un personal verdaderamente cualificado en este campo; del mismo modo que no resulta admisible una postura de pasividad ya que lo que se encuentra en juego es algo tan importante como conservar e incrementar los niveles de calidad del sistema sanitario público.

La reacción sobrevenida es tal que el Pacto por la Sanidad, promovido por el Ministerio de Sanidad y Consumo en 2008, ha incluido entre sus estrategias una relativa a la política de recursos humanos en el Sistema Nacional de Salud, ya que éste es uno de los pilares que pueden afectar a la calidad y sostenibilidad del mismo

Es básico, en el análisis del problema que analizamos, insistir en el dato numérico y estadístico de una progresiva disminución y envejecimiento de facultativos, especialmente en relación con algunas especialidades (pediatras, ginecólogos, anestesiólogos, etc.), circunstancia que se manifiesta en una serie de problemas íntimamente relacionados con ella: dificultad de proveer plazas vacantes por vía de interinidad, sustituciones o contrataciones temporales especialmente en períodos vacacionales y problemas para cubrir plazas de Atención Primaria en zo-

nas rurales. Todo este acontecer se produce durante un periodo de años en el que el modelo sanitario experimenta un notable incremento de centros y recursos sanitarios, lo que repercute en un lógico incremento de las necesidades de personal.

El propio Servicio Andaluz de Salud, según informaciones contrastadas a través de distintas fuentes, cifra las necesidades del Sistema Sanitario Público de Andalucía en 800 médicos, extremo que choca con los datos existentes sobre el número de facultativos en nuestra Comunidad (375 por cada 100.000 habitantes cuando la media en la Unión Europea es de 330), así como con el hecho de que España es una de las naciones con más facultades de medicina (no podemos olvidar la demanda existente de nueva creación de facultades en distintas Comunidades Autónomas) y con la existencia de uno de los más acreditados sistemas de formación (MIR).

Por otro lado, un estudio de la Fundación CESM revela que 8.530 médicos españoles ejercen en otros países, lo que supone un 6 % del total de los facultativos en activo. Frente a ello, cada vez es más frecuente la incorporación de médicos de países extranjeros a nuestro sistema, con todos los requisitos y problemas que en materia de homologación de títulos ello conlleva, máxime cuando generalmente dichos profesionales no han seguido un sistema formativo de una calidad similar al español. En este sentido, incluso se ha llegado a la contratación puntual de facultativos sin haberse aún homologado su título. Buena prueba de lo que estamos adelantando es el hecho de que anualmente se observa una progresiva equiparación entre el número de médicos residentes admitidos en el sistema y el de homologaciones de títulos sanitarios extranjeros.

Los datos analizados resaltan de una forma contundente que, si bien las necesidades médicas se encuentran cubiertas hasta el horizonte de 2016 de forma general, en el momento actual ya existe un importante déficit en cinco especialidades (Anestesiología, Cirugía general, Pediatría, Radiodiagnóstico y Medicina de Familia y Comunitaria, a las que habría que añadir Ginecología).

Los médicos especialistas no se improvisan. Y los avisos de la falta de estos profesionales no fueron atendidos en su día. Se importan títulos mientras más de 8.500 médicos han tenido que salir del país para trabajar

Desde ámbitos diversos se insiste en distintos aspectos de la cuestión que estamos analizando. Unos entienden que es necesario incrementar la capacidad docente de las Facultades de Medicina (actualmente con un *numerus clausus* cercano a una puntuación de 8 sobre 10), otros insisten en las disfunciones existentes con el sistema de formación MIR, que en la convocatoria 2007-2008 ha generado 301 plazas vacantes, correspondiendo 253 a Médicos de Familia, y finalmente hay quien entiende que el nudo gordiano de la cuestión reside en la falta de una adecuada política de fidelización de los posgraduados. Tampoco podemos considerar ajeno a ello otros factores como el progresivo envejecimiento de la población médica, la política de jubilaciones o la distribución territorial de los profesionales sanitarios.

En el ámbito concreto de las quejas formuladas por los ciudadanos a esta Oficina, así como en las generadas de oficio, esta realidad se manifiesta bajo muy diversos aspectos: la falta de cobertura de vacaciones y bajas en centros de salud y en los hospitales, la escasez de pediatras en el ámbito de la Atención Primaria que se suple con el recurso a médicos de familia, el descubrimiento de facultativos con títulos extranjeros falsos que han sido objeto de homologación, la introducción de nuevas especialidades en el ámbito sanitario, el notable incremento de las medias de edad en el personal sanitario destinado al ámbito de las urgencias hospitalarias, o las protestas ante la jubilación forzosa del personal sanitario a los sesenta y cinco años, constituyen una simple muestra de un problema que se muestra cada vez más acuciante para nuestra sociedad.

Esta Institución es plenamente consciente de que nos encontramos ante un auténtico reto cuya solución no depende en exclusiva de una sola Administración, sino que requiere que el Estado y las Comunidades Autónomas, dentro del seno del Consejo Interterritorial de Salud, adopten de forma coordinada y consecutiva las medidas necesarias para hacer frente al nuevo escenario que se presenta. En este sentido, se ha abierto la queja de oficio con el fin de obtener una amplia información tanto de la Administración sanitaria andaluza como de la estatal educativa y sanitaria y de las Universidades públicas andaluzas, todo ello con el fin de que aporten su visión acerca de la cuestión y sus propuestas de solución.

Esta situación actual, y aún más su proyección futura, aparece como una auténtica espada de Damocles que cae sobre la consecución de un adecuado nivel de calidad en la asistencia dentro del sistema sanitario nacional. Ello aconseja que, tanto desde el ámbito estatal como desde el autonómico en el ámbito de sus respectivas competencias, se adopten medidas de planificación, formación y política de recursos humanos tendentes a resolver o mitigar las carencias que se han generado o se prevén.

*(Más información en Sección Segunda, Capítulo IX)*



Una cuestión que suscita recurrentemente quejas antes esta Institución en relación con el suministro domiciliario de agua potable es la derivada de las elevadas facturaciones por consumo excesivo originadas por averías en la red.

Normalmente el problema surge al producirse alguna avería en la red interior de suministro de agua domiciliar que origina una pérdida constante del líquido elemento sin que el titular de la red sea consciente de ello, ya sea por encontrarse ausente, por tratarse de una segunda residencia no habitada habitualmente o simplemente por no ser una avería perceptible externamente al no producir humedades o salideros visibles.

En todos estos supuestos, quien primero suele detectar la anomalía de la situación es la empresa suministradora al hacer la lectura del contador y comprobar que el consumo ha experimentado un incremento excesivo, que no parece justificarse por circunstancias normales.

En tales casos, la mayoría de empresas suministradoras —aunque no todas— tiene establecido un protocolo de actuación en sus ordenanzas reguladoras que les lleva a enviar al titular del suministro una comunicación informándole del exceso de consumo y recomendándole la conveniencia de revisar la red por si se tratara de algún tipo de avería.

Normalmente la comprobación de la posible existencia de una avería en la red interior de suministro —la que es propiedad y responsabilidad del particular— es fácil de realizar, aunque no existan signos evidentes de tal avería, ya que basta con asegurarse de que todos los grifos están cerrados y comprobar si el contador sigue registrando algún consumo. De ser así, el siguiente paso debe ser avisar de inmediato a un servicio técnico para que procedan al arreglo de la avería.



La mayoría de las quejas recibidas en esta Institución por estas averías se orientan a protestar por el coste en la facturación que les supone el exceso de consumo habido mientras la avería no fue reparada, considerando los particulares que, al desconocer la existencia de tal avería no debería imputársele el coste de la misma.

Evidentemente estas quejas no pueden prosperar por cuanto la red interior de suministro de agua es responsabilidad directa del propietario de la misma y no de la empresa suministradora, siendo el mismo quien debe velar por su buen estado y correcto mantenimiento, por lo que en caso de avería no puede trasladar a la empresa su responsabilidad y vienen obligado al pago del consumo efectivamente realizado.

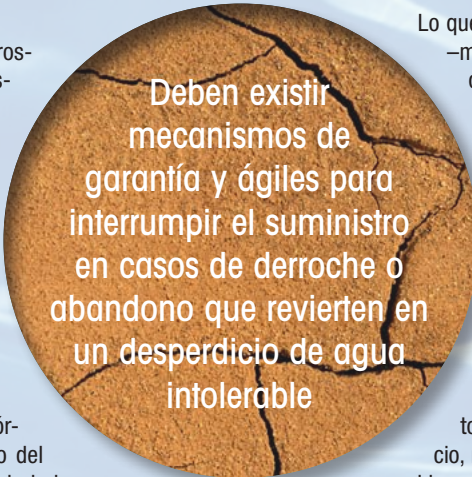
En estos casos nuestra intervención debe limitarse a tratar de que se establezcan fórmulas de aplazamiento y fraccionamiento del pago que faciliten el abono de la deuda al ciudadano afectado.

No obstante, estas situaciones de consumo excesivo de agua por avería, más allá del quebranto económico que suponen para el particular que los sufre, conllevan otro perjuicio que afecta al interés general de todos los ciudadanos y al medio ambiente, cual es la pérdida innecesaria de un bien cada vez más escaso y necesario como es el agua.

En este sentido, nos preocupa que existan empresas suministradoras que no tengan establecido protocolos para la detección de los consumos excesivos y la advertencia inmediata de tal situación a los usuarios del servicio, ya que esta carencia reguladora podría estar propiciando situaciones de despilfarro y derroche de un bien tan escaso como imprescindible.

Asimismo, en el caso en que existen estos protocolos, nos preocupa igualmente que no existan procedimientos legalmente estipulados que habiliten a las empresas suministradoras a rea-

lizar el corte en el suministro en aquellos casos en que el titular de la red no aporta una justificación razonable para el consumo excesivo detectado, o no da respuesta a las comunicaciones de advertencia enviadas por lo que no es posible saber si conoce la existencia de tal exceso.



Deben existir  
mecanismos de  
garantía y ágiles para  
interrumpir el suministro  
en casos de derroche o  
abandono que revierten en  
un desperdicio de agua  
intolerable

Lo que se pretende es dar solución a aquellos casos –más numerosos de lo que pudiera parecer- en que los titulares del suministro no son conscientes del exceso de consumo o se enteran del mismo con excesivo retraso, ya sea porque no les llegan a tiempo las comunicaciones de la empresa suministradora –algo frecuente en las segundas residencias- o porque no son usuarios habituales del servicio, como el caso de viviendas alquiladas o deshabitadas.

Actualmente, no es posible proceder al corte del suministro si no se da alguno de los supuestos tasados en la normativa reguladora del servicio, normalmente relativos a situaciones de impago, o bien cuando lo solicita el usuario del servicio. Para proceder a la interrupción del suministro con desconocimiento del usuario o contra su consentimiento, habría que obtener una autorización judicial, lo que implica un procedimiento difícil y complejo.

A nuestro entender la solución podría venir de la mano de una modificación en la vigente normativa reguladora del suministro de agua, a fin de que la misma contemple la posibilidad del corte del servicio por la empresa suministradora, una vez debidamente notificados los usuarios de la existencia de un consumo excesivo, cuando los mismos no justifiquen adecuadamente las razones de tal consumo o no procedan al arreglo de las averías que hubieran sido detectadas en un plazo razonable.

Creemos que de este modo podrían evitarse situaciones de pérdida y despilfarro de un bien como es el agua cada vez más escaso y necesario.

*(Más información en Sección Segunda, Capítulo V)*



# EL POTA y sus excepciones

Los criterios de ordenación del territorio en la medida en que vinculan a los planeamientos urbanísticos deben generar seguridad jurídica en los agentes públicos y privados que intervienen en la ordenación urbanística.

**A**brimos una actuación de oficio cuando conocimos, según la publicación de diversas noticias en varios medios de comunicación, que un municipio de la provincia de Sevilla se iba a convertir en el primero que podría hacer una excepción en cuanto a la aplicación de algunas de las determinaciones recogidas en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA).

La Secretaría General de Ordenación del Territorio nos manifestaba al respecto que la Instrucción 1/2007 recogía que la dimensión del crecimiento urbanístico propuesto en los Planes Generales de Ordenación Urbanística para un periodo de ocho años se ajustaba a los parámetros establecidos en la norma 45.4.a del POTA. En su escrito, aclaraba que en el computo del suelos urbanizables además de otro suelo, se excluían del mismo a los efectos del POTA los suelos urbanizables no sectorizados, que prevean su sectorización con posterioridad a los primeros ocho años desde la aprobación definitiva del Plan.

Sin embargo, a nuestro juicio la instrucción establecía un criterio excepcional para estos últimos suelos urbanizables no sectorizados y a sectorizar con posterioridad a los primeros ochos de aprobación del Plan que, en modo alguno, está previsto en el artículo 45.4 a del POTA, ya que se habla exclusivamente de suelo urbanizable, sin distinguir entre sectorizado y no sectorizado. Nos encontraríamos, por tanto, ante un documento administrativo que vendría a establecer distintos tratamientos del suelo urbanizable, cuando precisamente el propio POTA, de evidente superior rango normativo, no lo hace.

Además, en los casos en los que el propio planeamiento urbanístico descartaba la intención de sectorizar unos suelos concretos, no apreciábamos razones para que, contando con ellos, se permitiera habilitar nuevos crecimientos que pretendían establecerse sobre tal tipo de suelos, en principio excluidos del desarrollo urbanístico por el propio planeamiento municipal. A través de esta Instrucción, y en el caso concreto de las actuaciones previstas en el municipio de La Rinconada, se permitiría la vulneración por el PGOU de los límites establecidos en el

POTA, sin que se hubiera aprobado definitivamente con carácter previo un Plan Sub-regional de Ordenación del Territorio (Aglomeración Urbana de Sevilla) que pudiera justificarlo con base a su propio análisis de las necesidades del territorio.

La interpretación que se realizaba de la Instrucción suponía, a nuestro juicio, una clara vulneración del principio constitucional de jerarquía normativa y generaba una cierta inseguridad jurídica, pues los municipios, que en gran medida, son los destinatarios del POTA, podrían considerar que, si es posible tal interpretación que no se desprende de la lectura del POTA, también pueden tener cabida otro tipo de interpretaciones que, en principio, no resultarían justificadas en base a la lectura de las determinaciones del citado POTA. Además, esta interpretación abriría la puerta para que cualquier municipio clasifique más suelo urbanizable del previsto en la determinación 45.4 a del POTA, por el simple hecho de calificarlo como “no sectorizado”.

La mencionada Secretaría General mantuvo su criterio de que la Instrucción 1/2007, llevaba a cabo una interpretación correcta de la normativa del POTA y que, por tanto, se derivaba de ello que la excepción contemplada en este caso estaba justificada.

Por parte de la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz trasladamos nuestro criterio de que sería más que aconsejable el que se tuvieran en cuenta las siguientes Sugerencias:

- 1 Sugerencia de que se determinaran e hicieran públicos, con la máxima claridad posible, los criterios, parámetros y objetivos que justifiquen la ubicación de “viviendas de interés supramunicipal” o de “áreas de oportunidad” en nuestro territorio, toda vez que nos encontramos ante conceptos jurídicos indeterminados, cuya concreción y aplicación al caso concreto se debe regular en lo posible, y no ante decisiones que pudieran adoptarse de forma discrecional.

- 2 Sugerencia con objeto de que, con carácter previo a las decisiones de ámbito supramunicipal que se adopten, se llevara a cabo el mayor esfuerzo posible de concertación con las Corporaciones Locales que pudieran resultar afectadas, tanto para evitar enfrentamientos o controversias estériles que puedan conllevar el fracaso de la actuación prevista, como para conseguir la máxima coherencia en el tratamiento de nuestro suelo, desde la doble y necesaria propuesta territorial y urbanística.

Por último, y sin perjuicio de que consideráramos más que dudoso desde un punto de vista legal, que una Instrucción pudiera interpretar que la limitación contenida en la determinación 45.4 a del POTa no era aplicable a los suelos urbanizables no sectorizados que prevean su sectorización con posterioridad a los primeros ocho años desde la aprobación definitiva del Plan y habida cuenta de que estimamos que, de la lectura del precepto, no cabía concluir tal excepción, considerábamos imprescindible, en aras a los principios de seguridad jurídica y transparencia que deben presidir las relaciones entre la Administración Territorial autonómica y los municipios, que se pusiera en conocimiento de todos los municipios el contenido de la Instrucción aprobada.

- 3 Sugerencia para que se trasladara esta Instrucción 1/2007, aprobada el 10 de Mayo por la Secretaría General de Ordenación del Territorio, a la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP), con la finalidad de que dicha Entidad diera cuenta de su contenido a sus asociados.

(Más información en Sección Segunda, Capítulo II)

## La Consejería de Vivienda se declara incompetente para ordenar a los responsables la subsanación de vicios y deficiencias constructivas en VPO

La Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz viene tramitando desde su puesta en funcionamiento quejas motivadas por la presencia de deficiencias constructivas en diversas promociones de viviendas protegidas. En uno de estos trámites nos encontramos con la sorpresa, por primera vez, en más de 20 años de gestión de este tipo de quejas, que la Dirección General de Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda nos decía que:

*“téngase en cuenta que el régimen sancionador en materia de vivienda protegida que establece la Ley 13/2005, de 11 de Noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo no incluye como infracción tipificada los desperfectos de construcción, siendo ésta una cuestión que pudiera ser más propia de las competencias relacionadas con el consumo y las relaciones jurídicas privadas entre el promotor/constructor y la adquirente.”*



Ni que decir tiene que existen una diversidad de deficiencias que pueden surgir con motivo de la construcción de viviendas protegidas que, en modo alguno tienen, sencillamente por no ser de su competencia, la tutela de los servicios de consumo, ya que el ámbito de actuación de éstos guardan relación con la normativa de protección del consumidor en los distintos aspectos, entre ellos el de la vivienda, pero siempre referido a la tutela predeterminada en las normas de protección de consumidores y usuarios.

La posición de la mencionada Dirección General sorprendió y continua haciéndolo a la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz, ya que no es posible encontrar una situación similar de indefensión en vía administrativa ante tales hechos, ni en el derecho autonómico comparado, ni en el ámbito de la legislación del Estado preconstitucional. El criterio de esta Dirección General sería confirmado, posteriormente, por un informe de un Letrado de la Asesoría Jurídica de la Consejería.

Para esta Institución de resultar acertado el criterio jurídico expresado, el hecho tendría como consecuencia que en esta Comunidad Autónoma, la más poblada del estado español y, probablemente, con el mayor patrimonio de viviendas protegidas, no sería de aplicación el régimen sancionador en materia de vivienda establecido por una normativa preconstitucional que considerábamos vigente, salvo lo regulado en la Ley 13/2005, de 11 de Noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo (en lo sucesivo LMVPS) y su Reglamento, aprobado por el Decreto 149/2006, de 25 de Julio (RVPA) y demás disposiciones estatales o autonómicas que expresa o tácitamente hayan derogado la mencionada normativa.

Y es que teniendo en cuenta la amplia tipología de sanciones que contemplan los arts. 153 y 154 del Decreto 2114/1968, de 24 de Julio, es preciso concluir que gran parte de las conductas tipificadas en estos preceptos quedarían impunes. De manera muy resumida, la Institución consideró que las Comunidades Autónomas, igual que el Estado, no pueden derogar la normativa supletoria estatal por aplicación del principio de competencia, pero a diferencia de aquél sí pueden desplazar el derecho supletorio estatal preconstitucional, al ejercer sus competencias normativas exclusivas sobre ámbitos materiales que, con anterioridad a la distribución competencial de la Constitución –artículos 148 y 149 CE- pertenecían al Estado.

Llegados a este punto, consideramos que una lectura del contenido del art. 153.c).6 del Decreto 2114/1968, de 24 de Julio, no nos permite concluir que el régimen sancionador establecido en materia de vivienda por la LMVPS y su Reglamento, hayan desplazado su contenido, como

tampoco permite entender que han sido desplazados otros contenidos normativos de los artículos 153 y 154 del mencionado Decreto 2114/1968, no contemplados en la LMVPS.

Tal vigencia se mantiene no sólo porque diversos contenidos normativos sancionadores de estos preceptos y de los establecidos en los artículos 17 y siguientes LMVPS sean muy diferentes y compatibles entre sí, a la hora de asumir la respuesta sancionadora en materia de vivienda protegida, sino porque, además, el legislador expresamente establece en el art. 18 LMVPS que «En relación con la finalidad de la presente Ley, sin perjuicio del régimen sancionador que con carácter general resulte de aplicación a las viviendas protegidas, tendrán la consideración de infracciones graves y muy graves las acciones u omisiones tipificadas y sancionadas como tales en el presente Capítulo».

Por último, manifestábamos a la Consejería, que para el caso de que no aceptaran nuestro criterio sustentado en diversos argumentos y que abogaba por la vigencia del régimen sancionador en materia de VPO preconstitucional, ante la extraordinaria gravedad del vacío normativo que se creaba respecto de conductas y actos tipificados como infracciones por vulnerar el régimen legal de las viviendas protegidas y que, de acuerdo con este criterio, quedarían impunes, se impulsara, previos los trámites legales procedentes, la aprobación del régimen jurídico sancionador en materia de viviendas de aplicación a la Comunidad Autónoma de Andalucía, contemplando, con mayor amplitud que la que ahora prevé la LMVPS, todas las posibles infracciones y sanciones que se puedan cometer al vulnerar las previsiones y fines de la legislación de viviendas protegidas.

En su respuesta, el Consejero de Vivienda y Ordenación del Territorio nos comunicó, entre otros extremos, que:

*“(…) en sintonía con la Recomendación formulada en su escrito de referencia y aun cuando entendemos que no es necesario el desarrollo de una regulación específica adicional para la vivienda protegida, sí parece oportuno tener en cuenta lo manifestado por esa Institución en el marco de la futura Ley de acceso a la vivienda que, como sabe, se contempla dentro de las previsiones de desarrollo normativo del Gobierno andaluz en esta legislatura”.*

*(Más información en Sección Segunda, Capítulo II)*



## Transformadores eléctricos en bajos de edificios residenciales. Un vecino realmente molesto

Una de las cuestiones que mayor número de quejas y denuncias concita entre los ciudadanos dentro del ámbito de la energía eléctrica es la ubicación de los centros de transformación eléctrica en el interior de edificios de viviendas

**En** su mayor parte, los ciudadanos –principalmente vecinos del edificio en donde se ubica el transformador- expresan su temor por las consecuencias que para su salud pudieran tener las radiaciones electromagnéticas derivadas del centro de transformación y, por otro lado, denuncian las molestias que soportan en sus viviendas, derivadas de dicha instalación eléctrica, y concretadas en ruidos, vibraciones y elevadas temperaturas.

Casi todos los escritos de queja recibidos concluyen solicitando la intervención de esta Institución para que el transformador eléctrico sea trasladado a otra ubicación, lejos de sus viviendas.

Respecto de esta cuestión, conviene comenzar aclarando que la existencia de transformadores ubicados en el interior de edificios destinados a un uso residencial y cuya finalidad es distribuir energía eléctrica a los vecinos del propio edificio e incluso de edificios colindantes, no sólo constituye una práctica habitual, sino que además se encuentra amparada por el vigente ordenamiento jurídico que expresamente autoriza la existencia de este tipo de instalaciones eléctricas.

Por lo que se refiere a las posibles afecciones para la salud de los transformadores eléctricos por las radiaciones electromagnéticas que proceden de los mismos, debemos decir que, a la presente fecha, no conocemos de la existencia de ningún documento evacuado oficialmente por una Administración Pública que, en base a algún estudio científico, debidamente acreditado y contrastado, concluya afirmando la existencia de una relación demostrada entre los campos

electromagnéticos y situaciones de enfermedad o problemas graves de salud.

Así las cosas, debemos centrar nuestra atención en el segundo motivo de queja por parte de los ciudadanos en relación a estas instalaciones eléctricas, cual es la relativa a las molestias que los transformadores generan en sus viviendas como consecuencia de los ruidos, vibraciones y elevadas temperaturas que producen.

En estos supuestos habría que plantearse la necesidad de, o bien revisar la instalación para que la misma disminuya su nivel de ruidos, vibraciones y temperatura hasta los límites legalmente permisibles, o bien acondicionar el local en que la instalación se encuentra ubicada, de tal forma que se eliminen las molestias para los vecinos colindantes.

A nuestro entender la solución definitiva a los problemas planteados por los transformadores ubicados en edificios de viviendas exigiría de dos medidas complementarias entre sí.

- a. En primer lugar y para evitar nuevas afecciones, procedería una modificación de la normativa vigente que regula las condiciones de estas instalaciones eléctricas de forma que se estipule la obligatoriedad de ubicar estos aparatos en dependencias específicas destinadas exclusivamente a tal fin, a ser posible, de forma soterrada.

b.- En segundo lugar, sería preciso que se aprobase un plan de intervención para la progresiva retirada de los transformadores ya instalados en edificios de viviendas, parcialmente financiado por las Administraciones Públicas, al tratarse de un gasto que no debe recaer en su totalidad sobre las empresas suministradoras.

Dado que no es previsible que el cambio normativo propuesto se produzca a corto plazo, y menos aún nos atrevemos a imaginar una rápida aprobación del mencionado plan de intervención para instalaciones antiguas, habría que considerar otras opciones más realistas para afrontar el problema del creciente número de denuncias ciudadanas por las molestias derivadas de los transformadores eléctricos.

En este sentido, entendemos que por parte de la Administración debería incrementarse notablemente el control sobre este tipo de instalaciones, exigiendo que las mismas cumplan, no sólo las prescripciones técnicas contenidas en su normativa específica, sino también las normas que regulan los niveles máximos de ruidos, vibraciones o temperaturas. Se trataría de controlar, no sólo las condiciones del propio aparato transformador, sino también las de la estancia o dependencia en la que se ubica, con el objetivo de garantizar que el funcionamiento de la instalación no generará molestias a las viviendas aledañas.

A nuestro entender la solución más razonable para dar una respuesta coherente y eficaz a las denuncias de los ciudadanos, hasta tanto se produzcan los cambios normativos antes solicitados, sería que por parte de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa se asumiese la necesidad de ampliar el ámbito de su labor de vigilancia y control de las instalaciones eléctricas, extendiendo la misma, no sólo a las condiciones técnicas del aparato, sino también a las condiciones de la estancia o dependencia en que el mismo se ubica.

Actuando de la forma que proponemos, y teniendo en cuenta que los aparatos de transformación eléctrica están sujetos por Ley a revisiones periódicas, no es imprudente pensar que en un plazo razonable de tiempo todas las instalaciones eléctricas de este tipo deberían estar adaptadas a las exigencias legales, dejando de constituir una fuente de molestias y riesgos para sus vecinos.

*(Más información en Sección Segunda, Capítulo XII)*

## Los servicios públicos de empleo ante la crisis económica

**En** Andalucía, las políticas de empleo se encuentran compartidas entre la Administración estatal y la autonómica. La primera, a través del Servicio Público Estatal de Empleo —antiguo INEM— se encarga de la gestión de las prestaciones de empleo, dentro del marco de las llamadas políticas pasivas, cuyo fin es el de paliar las situaciones de necesidad que genera el desempleo. La Comunidad Autónoma, mediante el Servicio Andaluz de Empleo —SAE en adelante— tiene como misión emprender las políticas activas de empleo, centradas en proporcionar a los trabajadores la formación y los medios necesarios para poder encontrar una nueva ocupación, desarrollando además un importante trabajo de mediación entre el mundo empresarial y los desempleados, de forma que se puedan generar las correspondientes sinergias de ocupación.

Esta Defensoría, dentro de las competencias que tiene asignadas de acuerdo con el Estatuto de Autonomía de Andalucía, debe velar por la defensa de los derechos reconocidos en los Títulos I de la Constitución y el Estatuto, entre los cuales se encuentra el derecho al empleo, y supervisar la actuación de la Administración andaluza. Por tanto, la fiscalización también se extiende a la actividad que está desempeñando el SAE a la hora de afrontar el panorama que se presenta en la actualidad y que antes hemos expuesto.

Hemos de partir de la premisa de que el SAE es un organismo joven, creado a finales del año 2002, que se encuentra ante su primera prueba de fuego de una situación de creciente desempleo. Ante este reto, al cual hay que añadir la imprescindible necesidad de coordinación con los servicios estatales de empleo, se han generado numerosas quejas de los usuarios que han trasladado a esta Institución.

A título de ejemplo, podríamos citar la demanda de una atención al ciudadano más personalizada, ágil y clara. Ante la acumulación de

demandantes de empleo se impone la necesidad de incrementar los recursos humanos y materiales del SAE, de modo que se pueda dar una respuesta mucho más rápida al interesado ante lo precario de su situación, huyendo de la acumulación de personas en colas interminables en las oficinas, con las situaciones de crispación y desmoralización social que ello genera, y de buscar soluciones transitorias o estandarizadas a las expectativas de los ciudadanos, ya que con éstas no se consigue culminar el esfuerzo que se requiere de la Administración en este momento.

Un elemento que evidentemente coadyuva a esa necesidad de cercanía y eficacia, plasmado legalmente en los principios de buena administración y proximidad a la ciudadanía, lo constituyen el empleo de las nuevas tecnologías en los usuarios. En este sentido, y para evitar demoras y trámites innecesarios que conllevan la consiguiente pérdida de tiempo y de dinero, resulta imprescindible realizar una importante campaña de sensibilización dirigida al sector demandante de trabajo, con el fin de que a través de herramientas, como internet o la firma electrónica, puedan verificar las correspondientes gestiones sin llegar a saturar el sistema y agilizando en extremo la labor administrativa, lo que acaba redundando en beneficio de todos.

Otra circunstancia que merece especial atención, habida cuenta de las quejas presentadas, es el de la necesidad de potenciar el número de cursos de formación y mejorar los criterios de selección. En bastantes ocasiones, el personal es elegido para disfrutar de tales acciones no ha sido objeto de una adecuada ponderación respecto de su concreta situación personal, económica, familiar y académica; incluso no es extraño que en otras se establezca como único parámetro el de la fecha de presentación de la solicitud, sin tomar en cuenta ninguna otra variante.

Asimismo conviene insistir en la necesidad de que las aplicaciones informáticas empleadas por el SAE, con independencia de la calificación que se emplee para los demandantes que están realizando los correspondientes cursos de formación, no deben impedir que durante dicho periodo, cuyo fin es la obtención de un empleo o su mejora, se dejen de recibir ofertas de trabajo por el interesado, ya que ésta es la principal meta que genera la inclusión del ciudadano en el sistema, debiendo preservarse la misma más allá de cualquier traba burocrática o tecnológica.

**Pocos organismos asumen más responsabilidad que los gestores de las políticas activas de empleo. El Defensor ha pedido respuestas al Servicio Andaluz de Empleo (SAE) para adecuar estas funciones al delicado momento social y económica que vivimos.**

También es necesario añadir el deseo de los demandantes de estos cursos de formación de recibir las ayudas por gastos de desplazamiento con la debida celeridad, ya que el retraso en las mismas genera una carga insoportable para una economía doméstica ya de por sí bastante deteriorada. A lo anterior es necesario añadir la necesidad de un tratamiento fiscal más benévolo a dichas indemnizaciones, como hemos tenido la ocasión de transmitir al Defensor del Pueblo estatal.

En definitiva, ante una situación de crisis o recesión económica que afecta de una manera notoria a la generación de empleo en nuestra comunidad, particularmente sensible a este problema, se genera la necesidad de consolidar la estructura del SAE, incrementado sus medios, mejorando su cualificación e incrementando la oferta formativa al desempleado. Ello debe ponerse en conexión con la consiguiente mejora en la eficacia organizativa y la optimización de los mecanismos de cooperación con los servicios de empleo público estatal. Sólo de esta manera se podrá dar una respuesta efectiva a aquella parte de nuestra población que está sintiendo de una manera más directa los efectos de las crisis.

*(Más información en Sección Primera)*



## Los ciclomotores también pasan la ITV

La Administración se ha comprometido a realizar campañas divulgativas, organizar estaciones móviles y ofrecer mayor proximidad a los usuarios de los ciclomotores.

**Estos vehículos deben someterse a estas inspecciones pero no pueden circular por las autovías que llevan a las estaciones de ITV. El Defensor ha propuesto varias ideas para favorecer estas oportunas medidas para la seguridad vial**

Tras la aprobación del Real Decreto 711/2006, de 9 de Junio, que modifica, entre otros, el Real Decreto 2042/1994, de 14 de Octubre, por el que se regula la inspección técnica de vehículos, se estableció la obligación de someter a esta inspección, con carácter bienal, a los ciclomotores de dos ruedas con más de tres años.

No obstante, dichos vehículos tienen prohibida la circulación por autopistas y autovías, y se da además la circunstancia de que sus conductores son mayoritariamente menores de edad, ya que a partir de los 14 años se puede obtener la licencia de conducción de estos ciclomotores (15 años, a partir del 1 de Septiembre de 2008, cuando entraba en vigor la modificación al Reglamento General de Conductores aprobada por Real Decreto 64/2008, de 25 de Enero).

Por ello, a esta Institución le preocupaba la respuesta que pudiera ofrecer la red de estaciones de ITV de Andalucía a esta situación, teniendo en cuenta que la mayoría de las estaciones de ITV suelen encontrarse a las afueras de las poblaciones, por lo que, en muchos casos, el acceso a tales estaciones ha de hacerse necesariamente por autovía.

En consecuencia, se ordenó la apertura de queja de oficio, solicitando de la Dirección General de Industria, Energía y Minas, adscrita a la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa, información relativa a las siguientes circunstancias:

- grado de cumplimiento de la inspección técnica por ciclomotores, cuántos de ellos serían titularidad de menores de edad y en qué estaciones se han llevado a cabo.
- grado de difusión y metodología empleada al efecto respecto de las estaciones de ITV móviles.
- grado de utilización de las estaciones de ITV móviles y calendario de desplazamientos realizado y previsto."

El informe recibido en respuesta a dicha solicitud ponía de manifiesto el esfuerzo realizado por la citada Consejería y las empresas prestatarias del servicio para la implantación de la ITV de ciclomotores, a través de actuaciones de tipo normativo, en infraestructuras y divulgativas.

Respecto a las infraestructuras, manifestaba la Dirección General de Industria que se habían autorizado un total de 11 unidades móviles, bajo los mismos requisitos de equipamiento, funcionamiento y control que las estaciones fijas.

En cuanto a las actuaciones informativas y divulgativas, la Dirección General señalaba que se consideraba fundamental desarrollar un plan

de actuaciones para informar de la nueva inspección obligatoria y a concienciar sobre su importancia para la seguridad vial y la protección del medio ambiente.

Respecto a los datos requeridos desde el Defensor del Pueblo Andaluz se informaba con respecto a los meses de octubre de 2007 de Abril de 2008, que el grado de asistencia a las inspecciones había sido de un 12,7%, resultando desfavorables en un 36,8% de casos. La cifra incluía tanto estaciones fijas (14,1%) como unidades móviles (11,7%). Se desconocía el dato del número de ellos cuyo titular es una persona menor de edad por no quedar recogido en la base de datos proporcionada por la Dirección General de Tráfico.

A la vista de la información facilitada por la Dirección General de Industria, Energía y Minas se consideró oportuno formular la siguiente Sugerencia:

*“Que por parte de la Dirección General de Industria, Energía y Minas se diseñe y ejecute un plan de intervención con objeto de dar la máxima difusión a la campaña de implantación de la inspección técnica obligatoria para ciclomotores, garantizando el cumplimiento de dicha obligación y mejorando los niveles de calidad en la prestación del servicio, especialmente los referidos a su receptividad.”*

Una vez recibida y examinada la respuesta de la Dirección General a la Sugerencia formulada por esta Institución, entendimos razonable la petición que nos trasladaba, de abrir un compás de espera para comprobar cómo evolucionaba el número de inspecciones de ciclomotores antes de adoptar nuevas medidas de información y difusión, propuestas por esta Institución, por lo que decidimos proceder al archivo provisional de nuestras actuaciones en el expediente de queja.

*(Más información en Sección Segunda, Capítulo XII)*



# 7



los informes  
especiales del  
defensor



# “Los informes especiales del defensor”

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

**[ Los calabozos policiales “necesitan mejorar” ]**

**El Defensor está muy pendiente de estos delicados servicios desde 1997. Unos mejoraron y muchos han desaparecido pero seguimos asignando a los ayuntamientos una responsabilidad que no pueden asumir**

**E**xpresada de ese modo escueto y directo, ésta podría ser la conclusión central del Informe Especial “Lugares de Custodia de Personas Detenidas: Depósitos Municipales y otros calabozos policiales”. Lo de “otros calabozos policiales” alude a las celdas gestionadas por la Policía Nacional y la Guardia Civil, mientras que los Depósitos Municipales, no son otra cosa que celdas gestionadas por algunos Ayuntamientos, a través de sus respectivas Policías Locales.

Naturalmente las detenciones, en prevención o persecución de actividades delictivas, son practicadas, en su gran mayoría, por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Guardia Civil y Policía Nacional, y ésta es una misión que compete a la Administración Central que, no solamente tienen a su cargo dichas Fuerzas sino que también dirige toda la Administración Penitenciaria.

¿Cuál es el papel de la Administración Local?. Brevemente explicado, se trata de que a los Municipios que son cabeceras (capitales) de sus respectivos Partidos Judiciales, y sólo a ellos, la Administración Central les delega esta competencia, a través de la Ley de Bases de Régimen Local, de 1985, para que sus Ayuntamientos gestionen este Servicio de Depósito de Detenidos, en régimen de competencia delegada. Ello quiere decir que la Administración Central deberá proporcionar los medios económicos necesarios para que dichos Ayuntamientos puedan desarrollar esa competencia, lo que, como veremos, no ocurre exactamente así. Esos Ayuntamientos no podrán eludir la prestación del Servicio, salvo que en su Partido Judicial exista algún establecimiento penitenciario.

Como se explica en el Informe, no todos los Ayuntamientos obligados ejercen esta competencia; casi un 40% no gestionan

## Los Partidos Judiciales andaluces y la existencia en ellos de Depósitos Municipales de Detenidos

	Partidos Judiciales con Depósitos	Partidos Judiciales sin obligación de gestionar Depósitos	Partidos Judiciales con Depósitos Inexistente	Partidos Judiciales en cada provincia
Almería	6	1	1	8
Cádiz	2	4	8	14
Córdoba	7	1	4	12
Granada	3	1	5	9
Huelva	3	1	2	6
Jaén	6	1	3	10
Málaga	7	1	3	11
Sevilla	11	2	2	15
<b>Totales</b>	<b>45</b>	<b>12</b>	<b>28</b>	<b>85</b>

### Resumen total de visitas

	Visitas
Policías locales	61
Policías Nacionales	23
Guardias Civiles	22
<b>Total de Visitas</b>	<b>106</b>

el Servicio de Depósito de Detenidos y aun ocurre lo siguiente: cada vez se incorporan más Ayuntamientos a la lista de los que no cumplen con su obligación legal en este asunto concreto. Casi todos los grandes Ayuntamientos andaluces carecen de este Servicio.

¿Qué ocurre donde no existen calabozos municipales?. Pues que la Guardia Civil y la Policía Nacional se encargan de la custodia de los detenidos en todas sus fases.

Para investigar como se encuentran todas estas instalaciones, de uno u otro cuerpo policial, hemos realizado más de cien visitas. De un modo muy resumido podríamos decir que:



- Las celdas de la Guardia Civil, la mayoría de ellas, nos han parecido inadecuadas, atendiendo sobre todo a su antigüedad, las dotaciones que presentan las celdas, la inexistencia de otras instalaciones complementarias y, especialmente, por su escasa capacidad para la acogida de detenidos, aunque están muy limpias y dotadas de estrictas medidas de seguridad. Naturalmente hay excepciones y algunas de las instalaciones son bastantes mejores.
- Las de la Policía Nacional son, en su mayoría también, inadecuadas, porque muchas siguen instaladas en edificios antiguos, con pocas reformas, casi todas en sótanos escasamente iluminados y con poca ventilación, algunos afectados por corrientes de aire insalubres y con dotaciones en general pobres y no siempre bien conservadas ni suficientemente limpias. No obstante, suelen ser amplias y con una capacidad muy superior a las de la Guardia Civil. Como en el caso de las de la Guardia Civil, también entre ellas hay algunas buenas instalaciones modernas, que incluso en algún caso pudieran servir de modelo; pero son excepciones.
- La mayoría de los Depósitos Municipales de Detenidos que aún funcionan han mejorado aunque algunos siguen en las

mismas penosas condiciones en que los vimos hace años. Pero las opiniones de los Ayuntamientos afectados son unánimes al rechazar el actual régimen jurídico de los Depósitos: porque su financiación es totalmente insuficiente, porque las plantillas de Policías Locales son muy cortas como para atender este Servicio en condiciones adecuadas y porque crea una situación discriminatoria para esos 45 ayuntamientos que, a pesar del enorme esfuerzo que hacen para cumplir con sus obligaciones legales en este campo, no se ven compensados, tal y como se explica en el Informe.

Ante este panorama la propuesta que hacemos en el Informe es que por parte del Ministerio del Interior, al que se atribuyen no sólo las competencias penitenciarias sino también la administración general de la seguridad ciudadana y el mando superior de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, se promueva un cambio legislativo tendente a derogar la Disposición Final Quinta de la Ley de Bases de Régimen Local, Ley 7/1985, de 2 de Abril, de tal modo que el Servicio de Depósito de Detenidos a disposición judicial pase a ser gestionado directamente por el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil, y en sus propias instalaciones.





## Universidades y discapacidad: el escenario de una auténtica política de integración

**E**l contenido de algunas de las quejas recibidas y tramitadas por esta Institución en los últimos años, así como las labores de seguimiento del Informe Especial sobre Barreras arquitectónicas, presentado al Parlamento de Andalucía en 1994, nos han permitido constatar la persistencia de diversos obstáculos, de carácter normativo, organizativo o de infraestructuras que, aún hoy, impiden o dificultan el acceso de las personas con discapacidad a los estudios universitarios.

Por tal motivo esta Institución ha considerado oportuno realizar una investigación cuya culminación es el Informe Especial. Tomando en consideración la dificultad que conllevaba la elaboración de un informe de estas características, que pretende exponer la realidad de las personas con discapacidad en todas y cada una de las Universidades de Andalucía, hemos solicitado la colaboración de las distintas Defensorías Universitarias para así poder llevar a buen término y con todas las garantías el propósito emprendido. Cada una de estas defensorías ha aportado la labor de investigación y elaboración de un informe específico en el que se deja constancia de aquellos aspectos que especialmente se refieren a sus Universidades respectivas.

También, en la elaboración del presente Informe hemos querido contar con las informaciones y las opiniones que pudieran ofrecernos las principales Asociaciones de defensa de los derechos de las personas con discapacidad.

El Informe, a la luz de la investigación realizada, incluye una valoración general acerca de la forma en que el sistema universitario andaluz garantiza el derecho de las personas con discapacidad a acceder y cursar estudios de nivel superior en condiciones de igualdad. A este respecto, y en un sentido muy amplio, la valoración que se hace es necesariamente ambivalente, por cuanto considera que existen tanto aspectos positivos, como negativos.

Así, en lo positivo se destaca el importante avance habido en las Universidades Andaluzas en los últimos años con relación a las condiciones que ofrecen las mismas a las personas con discapacidad que quieren cursar estudios universitarios. Unas condiciones que han mejorado sustancialmente en todos los ámbitos que han sido objeto de estudio en el presente Informe y que han posibilitado que un creciente número de estudiantes con discapacidad se incorporen al mundo universitario y superen con éxito sus estudios.

En la parte negativa debemos situar las importantes carencias que aún presentan las Universidades andaluzas en relación con algunos de los aspectos analizados en el Informe y que, no sólo suponen una dificultad añadida al ya de por sí difícil reto de la integración del alumnado con discapacidad, sino que además comportan en ocasiones auténticos incumplimientos de la legislación vigente en materia de derechos de las personas con discapacidad.

### a) Datos.

En este sentido, y en relación con los datos conocidos sobre alumnado universitario con discapacidad, aunque los mismos revelan una creciente presencia de este colectivo en el ámbito universitario, demuestran también que los estudiantes con discapacidad siguen suponiendo un porcentaje muy bajo respecto del total de estudiantes matriculados en las Universidades Andaluzas. Porcentaje, que no es comparable ni de lejos con la proporción que suponen las personas con discapacidad respecto del total de la sociedad.

A este respecto, consideramos difícil de entender el hecho de que las Universidades andaluzas no dispongan de estudios estadísticos que faciliten información fiable y contrastada sobre el número de personas que conforma el colectivo de estudiantes con discapacidad y sobre las características de sus integrantes.

### b) Accesibilidad.

Por lo que se refiere a la accesibilidad de las Universidades andaluzas, existe una diferencia entre la valoración generalmente positiva que las Defensorías Universitarias han realizado en sus informes al analizar la situación de sus respectivas Universidades y la valoración más crítica que defiende esta Institución en su valoración global, ya que no podemos olvidar que han transcurrido ya 16 años desde que se promulgara en Andalucía el Decreto 72/1992 que exigía la progresiva adaptación de todos los edificios públicos, con especial atención a los de uso docente, sin que a la presente fecha dicha accesibilidad plena se haya convertido en realidad en el ámbito universitario, donde persisten aún un considerable número de barreras arquitectónicas y de la comunicación.

A este respecto, parece poco razonable que las Universidades lleven años realizando actuaciones de adaptación de infraestructuras e instalaciones cuando la mayoría de ellas hasta hace pocas fechas no disponían de ningún estudio mínimamente serio y riguroso que determinase cuales eran las necesidades reales de adaptación de los distintos edificios universitarios, identificase las barreras existentes y cuantificase las inversiones a realizar para su supresión.

El Informe acredita demasiadas sombras en un proceso de integración que debería ser una realidad según las normas vigentes y los compromisos enunciados por las autoridades responsables.

### c) Servicios específicos.

De igual modo debemos expresarnos respecto de los servicios específicos de atención a las personas con discapacidad, cuya mera existencia en todas las Universidades Andaluzas es ya de por sí un gran éxito y cuya eficaz actuación –avalada por todas las Defensorías Universitarias- está posibilitando, a nuestro juicio, una auténtica revolución en la atención al alumnado con discapacidad y sentando las bases de una Universidad plenamente abierta a todas las personas.

No obstante, no podemos por menos que cuestionarnos hasta qué punto sería posible aumentar la eficacia y el buen hacer de estos servicios si los mismos contasen con un mayor apoyo económico por parte de sus Universidades y no debiesen limitarse a contar con la financiación que, en forma de ayudas y subvenciones, reciben las Universidades proveniente de otras Administraciones Públicas.

## d) Adaptación de estudios.

En un aspecto en el que tenemos plena coincidencia con la valoración que hace la mayoría de las Defensorías Universitarias es en la relativa a los escasos avances habidos en el campo de la adaptación de estudios para alumnado con discapacidad, especialmente por lo que se refiere a la posibilidad de hacer adaptaciones curriculares que vayan mas allá de las meras adaptaciones metodológicas, un campo, en el que, por otro lado, aunque ha habido avances significativos aún queda mucho por mejorar, como lo demuestran las críticas coincidentes en tal sentido de las encuestas realizadas a estudiantes en este Informe.

## e) Conclusiones.

Por tanto, aun siendo dignas de elogio todas las iniciativas emprendidas en este sentido por las Universidades Andaluzas y reconociendo los importantes avances que se han deducido de tales iniciativas para las personas con discapacidad, no podemos por menos que señalar que las mismas se han revelado claramente insuficientes para conseguir una garantía plena y efectiva de los derechos que las normas vigentes reconocen a estas personas en el ámbito universitario, como lo demuestran las carencias y deficiencias a que antes hacíamos referencia.

Y ello es así, en opinión de esta Institución, por el carácter aislado, parcial y asistemático que presentan la mayoría de las normas, actuaciones y medidas adoptadas por las Universidades Andaluzas en este ámbito, que revelan la inexistencia de una política universitaria en materia de discapacidad que pueda servir como modelo y referente para las acciones realizadas en este ámbito.

Por todo ello, esta Institución considera que es imprescindible la existencia de una **política universitaria de discapacidad** que dé coherencia y sentido a las múltiples actuaciones que vienen desarrollando las Universidades andaluzas en este ámbito. Una política Universitaria en materia de discapacidad que, para ser coherente y efectiva, debería contar al menos con tres elementos fundamentales que le sirvan de soporte:

**1** En primer lugar, sería necesario que todas la Universidades andaluzas realizaran un **estudio estadístico de las personas con discapacidad matriculadas en las mismas**

**2** En segundo lugar, sería necesaria la realización por personal cualificado en la materia de un **estudio de accesibilidad** que cuantificase e identificase las barreras existentes

**3** Y en tercer lugar, sería necesario que se aprobase por cada Universidad una **norma general sobre discapacidad** que armonice y refunda en un único texto legal las disposiciones dispersas por los diferentes ordenamientos jurídicos.







Los tres elementos que hemos referenciado constituyen la base a partir de la cual cada Universidad debe diseñar su propia política en materia de discapacidad, para posteriormente desarrollarla y ejecutarla a través de los correspondientes instrumentos jurídicos, organizativos y ejecutivos.





## [ Publicaciones ]

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

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

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

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

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

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

 : 954 50 08 50 / 954 21 21 21

 : 954 21 44 97

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



## [ Teléfono del Menor ]

El Defensor del Menor tiene operativo un servicio, denominado  
**“Teléfono del Menor”**  
**900.50.61.13,**

destinado a asesorar y recibir directamente las denuncias de los menores de edad.



DEFENSOR  
DEL MENOR  
DE ANDALUCÍA

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

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

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

 : 954 21 21 21

 : 954 21 44 97

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